



Paula Raquel Bravo de Sousa Marques **GESTÃO DE CONFLITOS E SIADAP**
UMA ANÁLISE AXIOMÁTICA



**Paula Raquel Bravo de
Sousa Marques**

**GESTÃO DE CONFLITOS E SIADAP
UMA ANÁLISE AXIOMÁTICA**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Maria Luís Rocha Pinto, Professora Associada do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

Dedico este trabalho à minha avó, Raquel, e aos meus pais La Salete e Serafim.

o júri

Presidente:

Professor Doutor Varqa Carlos Jalali
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

Doutora Maria Madalena Gomes Vilas Boas
Professora Auxiliar Convidada da Universidade de Aveiro

Professora Doutora Maria Luís Rocha Pinto
Professora Associada da Universidade de Aveiro

agradecimentos

À minha orientadora, Professora Doutora Maria Luís Rocha Pinto, pela verticalidade da sua postura académica e pelo encorajamento manifestado.
Ao Manuel Vasques, pelo apoio incondicional, pela leitura e revisão do texto.

palavras-chave

Conflito, Gestão de Conflitos, Avaliação de Desempenho, Administração Pública, Recursos Humanos.

resumo

A crescente mudança no ambiente das organizações associada à presente turbulência nos mercados mundiais e ao contexto dos processos de integração europeia e de globalização, assim como, a interação das políticas públicas nacionais e comunitárias e o consecutivo aumento do défice orçamental, conduziram a administração pública à adoção de modelos de gestão adequados às exigências impostas. Neste contexto e, na sequência do modelo de gestão adotado, foi implementado o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho (SIADAP) da administração pública em Portugal. Neste âmbito e, na sequência do modelo de gestão adotado, foi implementado o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho (SIADAP) da administração pública em Portugal.

Neste sentido, o presente trabalho procura analisar, através da literatura disponível, os potenciais conflitos, a sua gestão e se os mesmos comprometem ou não, a dinâmica dos serviços públicos no âmbito do subsistema SIADAP 3. Para uma análise sustentada, foi feito um estudo comparativo dos modelos de gestão e dos sistemas de avaliação da administração pública adotados em Portugal, com os de Espanha e Austrália.

A presente pesquisa revela que, ao contrário da Espanha e da Austrália, que optaram por uma nova conceção de gestão pública, Portugal perfilhou um modelo de gestão considerado, por outros países, como comprovadamente inadequado. Os sistemas de avaliação de desempenho adotados nos três países têm em comum a gestão por objetivos, verificando-se que Portugal se distingue dos restantes, pela limitação de reconhecimento de mérito e excelência, utilizando a diferenciação de desempenhos.

Através da abordagem aos modelos de gestão de conflitos existentes e da apreciação do conflito interpessoal em ambiente organizacional, foi feita a análise à contemplação da gestão de conflitos no SIADAP 3, assim como aos fatores propiciadores de conflitos.

keywords

Conflict, Conflict Management, Performance Evaluation, Public Administration, Human Resources

abstract

The increasing change in the environment of the organizations associated with the current turmoil in global markets and the context of European integration and globalization processes, as well as the interaction of national and EU policies and consecutive increase in the budget deficit led the government to adopt management models suited to the imposed requirements. In this context and following the adopted management model, the Integrated Performance Assessment (SIADAP) of public administration in Portugal was implemented.

Accordingly, this thesis aims to analyse, through the available literature, the potential conflicts, its management and whether it compromise or not the dynamics of public services within the subsystem SIADAP 3. For a sustained analysis, it is proposed a comparative study of the management models and evaluation systems of public administration adopted in Portugal, with Spain and Australia.

This research reveals that, unlike Spain and Australia, who chose a new conception of public management, Portugal adopted a management model considered, by other countries, confirmedly unsuitable. The performance assessment systems adopted in the three countries have in common the management by objectives, verifying that Portugal is distinguished from the others, by the limitation of merit and excellence recognition, using the differentiation of performances.

Through the approach to the existing conflict management models and the assessment of interpersonal conflict in the organizational environment, it was made the analysis of the contemplation of conflict management on SIADAP3 and also to the factors that can cause conflict.

“A conjuntura pede que se desfralde o pendão do protesto moral, da ética e da estética, da transparência e da coerência. Esta hora tem que ser nossa; porque nós somos os nossos atos – e estes são um território moral, fundador e delimitador da nossa dignidade.”

Jorge Olímpio Bento (2012:35)

ÍNDICE

SIGLAS E ABREVIATURAS.....	XVII
ÍNDICE DE QUADROS.....	XVIII
ÍNDICE DE FIGURAS.....	XVIII
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I – CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA.....	5
1.1 Modelos de gestão pública.....	5
1.1.1 Administração Científica.....	6
1.1.2 Modelo Burocrático.....	8
1.1.3 <i>New Public Management</i>	11
1.1.4 Governação Pública.....	14
1.1.5 Resumo comparativo dos modelos de gestão pública.....	16
1.2 Enquadramento dos modelos de gestão pública dos três países.....	16
1.2.1 Portugal.....	16
1.2.2 Espanha.....	18
1.2.3 Austrália.....	20
1.2.4 Análise comparativa.....	23
CAPÍTULO II - A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	25
2.1 O bem comum.....	25
2.2 Avaliação de desempenho.....	26
2.3 Uma análise comparada.....	32
2.3.1 Portugal.....	32
2.3.2 Espanha.....	40
2.3.3 Austrália.....	43
2.3.4 Análise comparativa.....	47
CAPÍTULO III – A GESTÃO DE CONFLITOS.....	49
3.1 O indivíduo em contexto organizacional.....	49
3.2 Conflito e sua conceção.....	52
3.3 O conflito nas organizações.....	56
3.4 Níveis de conflito.....	57
3.5 Fatores propiciadores e formas de conflito.....	60
3.6 O Processo do conflito.....	61
3.7 A Gestão de conflitos.....	64

3.7.1 Níveis de gestão de conflito.....	64
3.7.1.1 Estratégias adotadas pelos autores do conflito.....	64
3.7.1.2 Estratégias e negociação do conflito adotadas pelos gestores da organização.....	65
3.8 Conclusões.....	70
CAPÍTULO IV – ANÁLISE DA GESTÃO DE CONFLITOS NO CONTEXTO DO SIADAP 3..	73
4.1 O SIADAP 3, conflitos e sua gestão.....	73
4.2 Análise dos fatores propiciadores de conflitos no SIADAP 3.....	74
4.2.1 Opções do SIADAP 3.....	74
4.2.2 Obtenção de resultados: alinhamento dos objetivos individuais com os objetivos organizacionais.....	75
4.2.3 Distinção de mérito e a excelência dos desempenhos.....	77
4.2.4 Gestão de Conflitos – SIADAP 3.....	78
CAPÍTULO V – CONCLUSÕES.....	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	87
LEGISLAÇÃO.....	94
ENDEREÇOS DA INTERNET CONSULTADOS.....	95
ANEXOS.....	97
ANEXO I – PORTUGAL – Quadro Normativo entre 2000 e 2010.....	97
ANEXO II – Sumário de iniciativas para promover o desempenho da APS.....	99
ANEXO III - Auditorias de desempenho da Australian National Audit Office (ANAO).....	100
ANEXO IV – Contribuições para o estudo do comportamento organizacional.....	101
ANEXO V – “Alguns potenciais antecedentes de conflito”	102

SIGLAS E ABREVIATURAS

AD – Avaliação de Desempenho

AP – Administração Pública

APS – *Australian Public Service*

APSC – *Australian Public Service Commission*

ART. – Artigo

EBEP - Estatuto Básico do Emprego Público Espanhol

DL – Decreto Lei

DR – Decreto Regulamentar

L - Lei

Nº - Número

NPM – *New Public Management*

PÁG. – Página

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

SÉC. – Século

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Administração Pública Tradicional, Nova Gestão Pública e Governação..	16
Quadro 2 - Comparação da Avaliação dos Dirigentes (SIADAP 2).....	35
Quadro 3 - Efeitos da avaliação de desempenho (SIADAP 3).....	38

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Características fundamentais do modelo burocrático.....	8
Figura 2 - Comparação das estruturas tradicionais e pós burocráticas.....	13
Figura 3 - Níveis de conflito.....	59
Figura 4 - O processo do conflito.....	62
Figura 5 - Estratégias de gestão de conflito.....	64
Figura 6 - Estratégias adotáveis pelos gestores.....	67
Figura 7 - O modelo das escolhas estratégicas dos mediadores.....	68

INTRODUÇÃO

Vários modelos de gestão da administração pública (AP), vêm sendo preconizados no sentido de dar resposta à crescente necessidade dos cidadãos, das empresas, e principalmente ao aumento da despesa pública.

Com a adoção do modelo de gestão *New Public Management* (NPM), Portugal, reestruturou a administração do Estado, introduzindo mudanças centradas em uma nova cultura administrativa para promover novos valores no serviço público, tendo como elementos integrantes a transparência, flexibilidade, *accountability* e liderança. Neste contexto, foi implementado o Sistema integrado de avaliação do desempenho (SIADAP).

O SIADAP, pretendeu desenvolver uma nova cultura de avaliação, responsabilização e prestação de contas, contando com o envolvimento de todos os que trabalham na execução das políticas públicas. Este sistema de avaliação implementado em 2004, foi revogado em 2008, para que a avaliação de desempenho se estendesse do serviço aos trabalhadores, passando pelos dirigentes. O SIADAP é composto por três subsistemas, SIADAP 1 - avaliação do desempenho dos serviços, SIADAP 2 - avaliação do desempenho dos dirigentes, e SIADAP 3 - avaliação do desempenho dos trabalhadores, consagrando assim um sistema de avaliação integrado, tendo por base a gestão por objetivos.

Para o tema desta investigação apenas é explanado o SIADAP 3, dado ser parte integrante da questão da investigação. Um dos objetivos deste subsistema é a distinção de mérito e a excelência dos desempenhos, sendo condicionados pela diferenciação de desempenhos.

A diferenciação de desempenhos, tem sido alvo de grande polémica desde o início da implementação deste sistema de avaliação. Já suscitou inúmeras reações de desagrado, dado que determina a alteração do posicionamento remuneratório. Este facto é relevante para o aparecimento de conflitos no seio das organizações públicas.

Considerando que o conflito é um fenómeno que acompanha o ser humano na vertente social, a sua presença na vertente organizacional subentende uma apreciação à sua gestão no seio das organizações. Importa por isso examinar o conflito nas suas aceções,

bem como os instrumentos possíveis de os resolver, para que a organização atinja de uma forma célere os seus objetivos.

A principal razão para a escolha do tema foi considerar pertinente analisar de que forma os conflitos causados pelo atual modelo de avaliação do desempenho, em particular o SIADAP 3, comprometem ou não a dinâmica dos serviços públicos e se o mesmo contempla a gestão de conflitos. Importa também analisar em que medida cada indivíduo, através dos conflitos causados pelo SIADAP 3, contribui de forma benéfica ou disfuncional, para a proficiência das instituições que integra e com que interage.

Tendo em atenção as ações empreendidas ao longo das últimas décadas do séc. XX e início do séc. XXI, por Portugal, Espanha e Austrália, pretende-se através da realização de um estudo comparativo, apreender a situação que se verificava nestes três países, em 2011.

A escolha de Espanha e Austrália como países a comparar com Portugal, encontra o seu nexo nas características do modelo de gestão adotado na AP, em cada um deles. A escolha de Espanha é feita essencialmente pela sua proximidade com Portugal, embora não tenham o mesmo sistema político, a sua história cruza-se. Se por um lado Portugal foi um condado do reino de Leão, por outro, ambos os países terminaram uma ditadura no mesmo espaço temporal, e a sua adesão como Estados-membros da União Europeia, foi realizada no mesmo dia. Portugal e Espanha partilham assim, um mercado comum através de um sistema de leis padronizadas, a nível económico. O sistema político de Espanha, tal como o da Austrália, é uma monarquia parlamentar. A Austrália, integra-se na comunidade alargada da *Commonwealth*, e a sua escolha é baseada no seu percurso de desenvolvimento da administração pública, tendo sido considerado um dos países na vanguarda de uma AP mais consentânea com os desafios do presente.

O objetivo geral desta tese, será o de analisar os conflitos originados pela diferenciação de desempenho do sistema de avaliação dos trabalhadores da AP, implementado em Portugal, bem como a sua gestão, através de uma análise comparativa com a Espanha e a Austrália.

Outros objetivos se impõem para esta investigação, neste sentido definiram-se os seguintes:

- Caracterizar e analisar se existem analogias do ou dos modelos de gestão adotados nos três países;
- Caracterizar e analisar se existem analogias do sistema de avaliação dos trabalhadores da AP dos três países;
- Descrever o conflito e a sua gestão, e em que medida contribuem para influenciar a performance dos serviços públicos;
- Analisar se está prevista a gestão de conflitos no SIADAP, e se existem fatores propiciadores de conflitos no SIADAP 3.

Os critérios metodológicos usados nesta investigação basearam-se exclusivamente numa pesquisa do tipo bibliográfico. Esta metodologia foi a eleita, visto que no âmbito do tema conflitos na AP, foi efetuada uma pesquisa à literatura e apenas foi encontrada a especificidade “conflitos de interesse”, como tema de inúmeros estudos, principalmente pela OCDE.

A presente tese é estruturada em cinco capítulos e cinco anexos. Após a presente introdução, o primeiro capítulo expõem os modelos de gestão pública. Na primeira secção é apresentada uma breve evolução histórica, desde o séc. XVI até à atualidade, dos modelos adotados na AP, por forma a enquadrar a sua estrutura atual. Na segunda secção é feito o enquadramento dos modelos de gestão adotados por Portugal, Espanha e Austrália, com o propósito de analisar se os mesmos contêm analogias. São apresentados no anexo I, II e III, o quadro normativo que Portugal implementou de 2000 a 2010, o sumário de iniciativas que a Austrália propôs para promover o desempenho da sua AP e a caracterização das auditorias de desempenho do gabinete de auditoria da AP Australiana, respetivamente.

No segundo capítulo apresenta-se a avaliação de desempenho dos trabalhadores. Na sua primeira secção é realçada a importância do bem comum como contributo motivacional na dinâmica das organizações. Na segunda secção efetua-se uma resenha histórica do tema deste capítulo. A terceira secção é estruturada através da caracterização dos sistemas de avaliação de desempenho utilizados nos três países escolhidos, e a análise de pontos análogos dos mesmos.

O terceiro capítulo é constituído por um conjunto de definições de conflito e sua gestão. Na primeira secção são expostas algumas definições contributivas, no âmbito da psicologia social, para a análise do indivíduo, servindo como base de compreensão do conflito. O anexo IV expõe o contributo das ciências comportamentais para o estudo comportamental das organizações. A segunda e terceira secção desenvolvem a conceção de conflito e a sua existência no seio das organizações, respetivamente. De seguida é feita a abordagem aos seus diferentes níveis e a caracterização do nível de conflito interpessoal como sendo a base da produção teórica do presente estudo. Posteriormente é feita a caracterização das formas de conflito e seus fatores propiciadores, visando a descrição do processo como tentativa de discernir os seus antecedentes e o seu decurso. O anexo V aponta alguns potenciais antecedentes de conflito.

Na sétima secção são caracterizadas os modelos estratégicos de gestão de conflitos, ao nível dos autores do conflito e ao nível dos gestores/dirigentes e respetivas conclusões.

O capítulo quarto aborda a gestão de conflitos no contexto SIADAP 3, tendo como objetivo analisar as opções sublinhadas neste subsistema de avaliação, o modo como contribuem ou não para a ocorrência de conflito e ainda se o referido sistema de avaliação prevê a sua gestão. Esta análise visa constituir-se como um alerta para a necessidade de se investigar com maior profundidade os conflitos existentes no seio da AP e, de um modo consequente, encontrar metodologias mais eficazes de prevenção e resolução dos mesmos.

CAPÍTULO I – CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

1.1. Modelos de gestão pública

Desde a Idade Moderna (séc. XVI – séc. XVIII) até aos dias de hoje, a AP vêm sofrendo grandes e conturbadas reformas. Com o aparecimento de empreendimentos económicos, políticos e sociais, e por consequência, as relações de trabalho de produção assalariada, os Estados foram induzidos a desenvolver os seus atos e políticas face às mudanças. Vários modelos de gestão da administração pública, vêm sido preconizados no sentido de dar resposta à crescente necessidade dos cidadãos, das empresas, e principalmente ao aumento da despesa pública.

A Era Industrial (finais do séc. XVIII – séc. XX) foi uma época de grande dinâmica de transformações, que se fizeram sentir nos diversos domínios do percurso humano, a nível económico, político, social e científico, entre outros. O Estado assume funções de política económica, o direito efetiva-se como base legal, e o capital e trabalho são recursos estratégicos onde a indústria predomina.

No período compreendido entre os anos 30/70, do séc. XX, emergem os serviços como uma das atividades dominantes, pela expansão do sector público administrativo e de um sector público empresarial, promovendo o bem-estar e as atividades económicas. A emergência desta nova realidade impulsionou a procura de novas políticas, transferindo os princípios da gestão do sector privado, para o sector público. É neste contexto, que a AP, começa a assumir um papel de emancipação em relação à Ciência Política e ao Direito Público, como afirmam Moreira e Alves (2010:12):

“...desde a sua génese, a Administração Pública como disciplina viveu dependente e em tensão com duas outras – a Ciência Política e o Direito Público – e que a emergência da Gestão Pública corresponde, em grande medida, a um grito de independência e a uma tentativa de dar mais autonomia à Administração Pública como disciplina”.

Por outro lado, este período é assinalado, pela introdução da gestão de recursos humanos nas organizações, enfatizando as relações humanas na gestão das organizações. Tendo em conta a necessidade de se proceder a uma apreensão analítica do desenvolvimento da gestão pública, impõem-se deste modo, a realização de uma caracterização dos seus modelos.

1.1.1 Administração científica (1887-1945)

A administração científica, surge com a celeridade que a Revolução Industrial provocou na sociedade, pelo incremento das atividades a nível económico, social e cultural. Este fenómeno provocou a necessidade, por parte da indústria, em aumentar a eficiência da produção e a racionalização do trabalho, adotando assim métodos científicos na administração como meio de combate aos métodos empíricos até então utilizados.

Segundo Chiavenato (1983:37), Frederick Wilnslow Taylor (1856-1915), desenvolveu a chamada *Escola da Administração Científica*, com o objetivo de introduzir os métodos da ciência para a resolução dos problemas da administração. A sua principal preocupação era o aumento da produtividade através da ênfase nas tarefas, incidindo o método científico no seu estudo e no seu tratamento, considerando como princípios gerais da administração o planeamento, a preparação, o controle e a execução. Chiavenato (1983:40), refere que a obra de Taylor deve ser avaliada principalmente “pela importância da aplicação de uma metodologia sistemática na análise e na solução de problemas de organização, no sentido de baixo para cima”.

Moreira e Alves (2010:20), consideram que a ciência política do início do séc. XX, acolheu com empenho os princípios de Taylor, mencionando cinco aspetos comuns:

“método para descobrir leis universais e objetivas, a tentativa de previsão e controlo dos processos sociais, o papel dos cientistas como possuidores de conhecimento, o estabelecimento da ciência como instrumento de governação e a ciência como legitimadora da autoridade e da solução de problemas sobre valores”.

Henri Fayol (1841-1925), por sua vez, desenvolveu trabalhos pioneiros que originaram o que Chiavenato (1983:72) intitulou, a *Teoria Clássica da administração*. Esta teoria dava ênfase à estrutura e ao funcionamento da empresa através da sua organização para atingir a eficiência, contribuindo assim para uma visão *top-down*.

Se por um lado Taylor atribuiu importância às tarefas desenvolvidas pelo operário, Fayol atribuiu importância ao ato de administrar, definindo como funções do administrador: a previsão, a organização, o comando, a coordenação e o controle.

Através do contributo dado por estes dois engenheiros, a administração deu um grande passo como disciplina científica, tendo em conta que, muito embora as duas teorias tivessem orientações diferentes, se completavam, formando assim uma base de estudo para o desenvolvimento da nova administração como disciplina.

É através destes movimentos que a AP se relaciona com a administração privada, adotando os mesmos princípios, sendo Taylor o seu impulsor através dos seus contributos. Moreira e Alves (2010:19), referem através de Lhérisson (1999:16), que os administradores públicos ao adotar os princípios da administração privada, estariam a firmar o seu campo de estudo como uma ciência. Afirmam também que, com o aparecimento da administração científica, passou a existir uma dicotomia entre a AP e a Ciência Política, a qual provocou um afastamento da AP com o Direito, que até então caminhavam lado a lado.

Já para Woodrow Wilson, citado por Rocha (2011:30-31), a administração e a política devem ser rigorosamente distintas, atribuindo “aos políticos a definição das políticas e aos administradores a implementação das políticas segundo regras de boa gestão e não de acordo com a oportunidade política ou o tempo eleitoral”. Woodrow Wilson foi o primeiro a publicar um artigo científico sobre a AP, denominado *The Study of Administration*, em 1887, em que defendia a integração na AP do estudo sobre a organização administrativa e da gestão em geral, reforçando a importância da eficiência e da economia. Com este artigo ficou demarcado o início dos estudos em AP, originando assim a separação entre políticos e administradores públicos.

Com a administração científica, a AP alcançou uma nova estrutura, distanciando-se do direito, formando uma dicotomia com a ciência política, relevando a eficiência como um dos seus objetivos principais na prática de uma boa gestão.

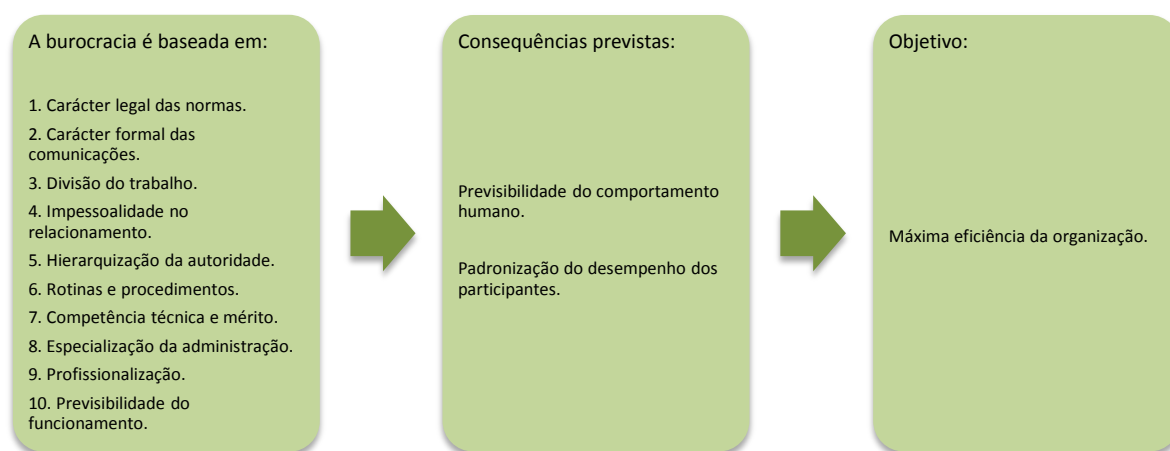
1.1.2 Modelo Burocrático (1945-1980)

Com o desenvolvimento empresarial, a administração deparou-se com a complexidade das empresas e com um consequente aumento colossal do número de trabalhadores, impondo uma estrutura organizada e abrangente do indivíduo no contexto das sociedades industriais. Por sua vez a AP com o resultado do desenvolvimento empresarial, e a consequente concentração populacional nas metrópoles, atribuiu ao serviço público mais e novas atividades, afirmando assim, a intervenção do Estado na vida social e económica.

Tendo em conta que a administração científica não preenchia esta lacuna, a inclusão da *Teoria da Burocracia* de Max Weber (1864 – 1920) na administração a partir da década de 40, constituiu-se como influência primordial do modelo burocrático.

Este modelo evidencia a estrutura e os indivíduos da organização através da criação dum modelo de organização, onde a racionalidade assume um papel vital para atingir a eficiência, abrangendo assim todos os tipos de organização.

Figura 1 - Características do modelo burocrático



Fonte: Adaptado de Chiavenato (1983:287).

O modelo burocrático assume três características fundamentais, a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo, sendo que a concepção de Max Weber para Chiavenato (1983:287), se sustenta na exposição da figura 1.

As características em que se baseou Weber, tiveram como origem o tipo de sociedade e o correspondente tipo de autoridade, considerando assim que a burocracia é um tipo de autoridade e não um sistema social. Segundo Chiavenato (1983:281), num tipo de sociedade de direito, racional ou burocrática, é a racionalidade dos meios e dos objetivos que a caracteriza. Neste tipo de sociedade a autoridade que lhe corresponde é a legal, racional ou burocrática, tendo como forma de legitimação a justiça da lei, a promulgação e regulamentação de normas legais previamente definidas. Com este conceito de autoridade, o poder da hierarquia ocupa até aos nossos dias, um lugar de excelência, como referem Moreira e Alves (2010:25), "...choque entre poderes e hierarquias com que se debate a sociedade contemporânea."

No modelo burocrático a formalidade atribui responsabilidades e legitima a hierarquia, assim como o estabelecimento formal de tarefas e a normalização dos serviços prestados, para que a discricionariedade individual na execução das rotinas seja evitada, como refere Secchi (2009:351). A relevância da impessoalidade, reflete a necessidade de restringir ao universo da organização, a autoridade, o poder, o prestígio e outros tipos de benefícios que os funcionários possuem enquanto membros da mesma.

A teoria burocrática na AP enfatizou a promoção do funcionário com base no seu desempenho e na experiência da sua função, promovendo desta forma a "...hierarquia de competências com base na meritocracia." segundo Secchi (2009:351-352), atribuindo assim ao profissionalismo, um relevo até então ignorado. Esta característica do modelo burocrático, legitimou a autoridade do chefe e, fazendo recair nele, o enfoque de representação da organização, originou assim uma apropriação do papel de autoridade e razão inquestionável, bem como a responsabilidade por todas as ações da organização. Os funcionários do estado detinham segurança quanto aos seus postos de trabalho, do mesmo modo que os seus cargos eram mais longos que os dos políticos, mas por outro lado, e de acordo com Rainer Pitschas em Mozzicafreddo *et al.* (2003:41), este modelo "bloqueia frequentemente a iniciativa individual dos funcionários públicos e a

participação dos cidadãos nas decisões administrativas”. O que conduzia, segundo afirmam Moreira e Alves (2010:31), “...a que sejam muitas vezes os burocratas – e não os políticos ou menos ainda os eleitores – a controlarem a implementação das políticas públicas.”.

Em suma, a AP tentou adotar um modelo ideal de organização do estado, orientando o serviço para o interesse público, impondo eficiência e racionalidade na administração, afirmando o poder do estado, assegurando as suas decisões com segurança e efetividade e adotando um serviço público com neutralidade ideológica. Mas esta concepção foi alvo de muitas críticas, devido ao excesso de formalismos, ao exagero de regras e regulamentos, à despersonalização do relacionamento, à perspectiva hierárquica rígida assente no processo de tomada de decisão, à conformidade excessiva com rotinas e procedimentos, exibição de sinais de autoridade, a resistência à mudança, e às dificuldades no atendimento a cidadãos e conflitos com o público.

Para Secchi (2009:353), “Robert Merton (1949) elaborou a crítica mais incisiva e direta ao modelo burocrático, analisando os seus efeitos negativos sobre as organizações e outras esferas da vida.” a que chamou “disfunções burocráticas”. As referidas disfunções incidiam segundo Secchi (2009:353), no “impacto da prescrição estrita de tarefas (*red tape*) sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças, e o desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência acrítica às normas.”.

Mesmo sendo alvo das maiores críticas, o modelo burocrático firmou-se na história da AP, como um modelo que deixou raízes profundas. Sendo que, a mais emblemática continua a ser a relação entre políticos e burocratas, como afirmam Moreira e Alves (2010:24):

“... as próprias críticas ao movimento da nova gestão pública nos obrigam a reequacionar a problemática da relação entre políticos e burocratas e a reassumir essa relação entre os dois poderes como fundamental para compreender as muitas dificuldades que enfrentam as sucessivas reformas da Administração Pública.”

1.1.3 *New Public Management* (1980-2000)

Em consequência do modelo burocrático na AP, assistiu-se à emergência do aumento da despesa pública, provocado pela dimensão da sua estrutura. O despoletar do modelo *New Public Management* (NPM), teve como base a necessidade de colmatar a crise financeira que surgiu nos países ocidentais, nos finais da década de 70, como refere Araújo (2007):

“Os problemas financeiros dos governos, a necessidade de abrandar a taxa de crescimento dos gastos públicos, a maturidade dos sistemas de proteção social, a dificuldade em controlar uma Administração cada vez mais gastadora e ineficiente, o descrédito em relação às organizações públicas e as expectativas dos cidadãos em relação à qualidade dos serviços públicos são alguns fatores que pressionaram as reformas nesta altura (Pollitt, Bathgare, Smullen e Talbot, 2000:4).”

No âmbito do modelo de gestão NPM, a AP afirma-se na senda da *Accountability*¹, impondo uma necessidade de implementar novos instrumentos de gestão capazes de colmatar as ineficiências do sector administrativo, orientados para mudanças estruturais e, de atitudes e comportamentos dos dirigentes e funcionários, imputando-os de responsabilidade e transparência.

O NPM surgiu com o objetivo de atribuir à AP valores de eficácia, eficiência e economia, e racionalizar a estrutura da AP, sendo que pretendia grandes transformações na AP, visando a redução da despesa pública, e o estabelecimento de um travão sobre o crescimento da crise económica, social e política, sentida naquela época. Este modelo revela, parafraseando Moreira e Alves (2010:24), “...um discurso pós-burocrático ou mesmo anti-burocracia.”.

Neste modelo de AP mais focalizado nas necessidades dos cidadãos e de uma gestão financeira mais cuidada, transferiu-se para o sector público os princípios de gestão do sector privado, adotando assim medidas como a privatização, a contratação de serviços, a

¹ O termo *Accountability* pode ser traduzido da seguinte forma “Prestar contas com responsabilidade”, mas a essência deste termo vai mais além, como tal podemos defini-lo como sendo a prestação de contas a instâncias controladoras ou a seus representados em termos quantitativos, a autoavaliação da obra feita, o que se conseguiu, justificar aquilo em que se falhou de forma a restaurar a confiança e envolver e reduzir o afastamento dos cidadãos.

gestão por objetivos, a avaliação de desempenho, e uma estrutura organizacional mais liberal na medida em que os gestores devem assumir uma postura empreendedora e com autonomia para decidir.

Esta conceção surgiu nos países anglo-saxónicos, e posteriormente “acabou por ganhar corpo em muitos países europeus”, como afirma Moreira e Alves (2010:36), sendo o mesmo caracterizado pela OCDE (1993:13), e segundo os mesmos autores, com os seguintes pressupostos:

“Ênfase na gestão do desempenho; maior flexibilidade e autonomia da gestão financeira; maior autonomia na gestão das pessoas com uso acrescido de remuneração relacionada com o desempenho e contratos personalizados; maior responsabilidade para com os utentes e outros clientes dos serviços públicos; maior descentralização da autoridade e da responsabilidade do governo central para níveis mais baixos de governo; aumento do recurso a mecanismos tipo mercado, tais como mercados internos, taxas de utilização, *vouchers*, *franchising* e contratação externa; e também privatização de empresas públicas orientadas para o mercado.”

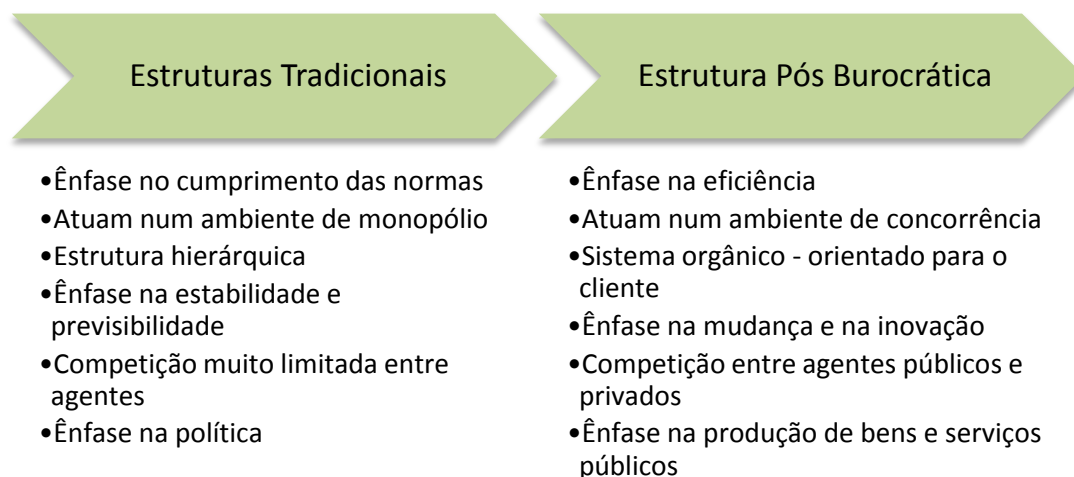
O foco das estratégias do NPM foi em grande parte destinado a estabelecer formas alternativas de implementação de políticas e prestação de serviços, procurando solucionar os problemas detetados nas organizações públicas, nomeadamente, a inércia, a falta de inovação e a falta de orientação para o cliente, como elementos de uma mais ampla lacuna de desempenho. Neste sentido, as soluções propostas por este modelo consistem em: - introduzir a gestão por objetivos como uma proposta para uma nova prática de gestão, com o objetivo de melhorar a qualidade e aumentar a eficiência da AP através da formação; - e aumentar a autonomia dos gestores para permitir a inovação das organizações, através de pressões internas como o controlo de resultados pelo governo e, através de pressões externas, pela concorrência de outros fornecedores.

Com as soluções propostas pretende-se um maior dinamismo, mais inovação e mais orientação para o cliente, traduzindo-se como elementos de uma mais ampla melhoria de desempenho (Verhoest, Verschuere e Bouckaret, 2007).

A abordagem da NPM à gestão dos serviços públicos, emerge da necessidade de atribuir à AP uma nova estrutura, capaz de proporcionar serviços públicos direcionados para a satisfação das necessidades do “cliente”, num ambiente de mercado, atribuindo ao cidadão a qualidade de cliente.

O estabelecimento da comparação entre as estruturas dos modelos gestão tradicionais e modelo pós burocrático, feito por Rehfuss (1991), mencionado por Araújo (2007), (fig.2), sintetiza o supra mencionado.

Figura 2 - Comparação das estruturas tradicionais e pós burocráticas



Fonte: Adaptado de Araújo (2007): Adaptado de Rehfuss 1991.

O NPM tem sido criticado pelo seu foco intraorganizacional num mundo cada vez mais plural, e pela sua adesão à aplicação de técnicas desatualizadas do sector privado, para a implementação de políticas públicas na prestação de serviços públicos, perante as evidências sobre a sua inaplicabilidade (Osborne, 2010:4).

Para Pollitt e Bouckaert (1995:6), o cliente é caracterizado pela convergência de necessidades e pela sua satisfação, no seio do mercado da oferta e da procura de bens e serviços e dentro de uma hierarquia de necessidades, com disponibilidade para pagar. Por sua vez, o cidadão foi definido como uma convergência de direitos e obrigações na pessoa de um indivíduo pertencente a um estado de direito, regulado por leis, e dentro

de uma hierarquia de leis e regulamentos. Para os referidos autores, um cidadão faz parte de um contrato social, enquanto que o cliente faz parte de um contrato de mercado.

Decorrendo da referida definição de cidadão e cliente, o modelo NPM, negligenciou o atributo de cidadãos, tratando-os como clientes. Neste sentido, ficou aquém de satisfazer as suas necessidades, dado que “a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades, coloca os sistemas de governo sob novos desafios e que novas conceções de governança são necessárias”, Kooiman (1993:6), citado por Secchi (2009:359).

1.1.4 Governação Pública (Séc. XXI)

O NPM assume-se como um estágio transitório na evolução da AP tradicional, para dar origem a uma nova governação pública, segundo Osborne (2010:1). Surge assim, com o intuito de atribuir “Um enfoque mais centrado nas pessoas e na sociedade civil e não tanto no Estado – *civil servant* “versus” funcionário do Estado – que tende a enfatizar a ligação entre criação de valor e potenciação das nossas capacidades”, segundo Moreira e Alves (2010:38).

Com a emergência deste modelo, o serviço público assume um papel de destaque, na medida em que a sua missão está mais centrada na sociedade civil e menos no estado, (Moreira e Alves, 2010:34). Podemos inferir daqui o aparecimento de uma nova conceção do Estado, orientado para uma gestão do valor público, segundo os mesmos autores.

O modelo governação pública, enfatiza a forma como as decisões são tomadas, ganhando “redobrada importância aspetos como a interação entre pessoas e entidades, mas também estímulos, expectativas e motivações com vista a pequenas melhorias que cada um dos participantes, que se desejam ativos, podem introduzir no sistema”, segundo Moreira e Alves (2010:40). Neste sentido, o processo de reflexão na forma como as decisões são tomadas, levam os referidos autores a sublinharem a importância de redescobrir a ética.

Atualmente, a governação pública no que concerne à sua definição, tem sido alvo de debates, onde vários autores têm divergido entre governação e “boa” governação. Para

Moreira e Alves (2010:40), a governação como conceito positivista, analisa “o que é”, enquanto que a “boa” governação como conceito normativo, analisa “o que deve ser”. O conceito de “boa” governação, associa temas como: “envolvimento de *stakeholders*; transparência; agenda de objetivos igualitaristas; comportamento ético e honesto; responsabilidade; sustentabilidade”, Bovaird e Loffler (2003:10), citados por Moreira e Alves (2010:40).

A governação pública não é um novo paradigma para substituir a AP tradicional e o NPM, nem mesmo a melhor forma para responder aos desafios da implementação da política pública e dos serviços públicos do séc. XXI, na ótica de Osborne (2010:6). A governação pública é uma ferramenta conceptual, com potencial para nos ajudar a uma melhor compreensão da complexidade dos desafios e, como um reflexo da realidade da vida do trabalho dos gestores públicos de hoje.

Podemos por isso referir que existe uma procura do equilíbrio entre a governação pública e a AP tradicional. Esta procura constituiu-se “como terreno propício para adotar novos valores e para a busca de uma nova cultura do serviço público capaz de promover (em vez de entravar) as condições para o desenvolvimento humano.”, segundo Moreira e Alves (2010:45). Assim, a AP depara-se com a inquietação de como aperfeiçoar a resposta a dar, aos desafios da sociedade do séc. XXI. Como referem Moreira e Alves (2010:45):

“Daí que os gestores públicos estejam cada vez mais obrigados a incentivar a eficiência dos seus serviços, mas também a criar condições para que os cidadãos possam exercer reais capacidades de escolha, com reflexos positivos na qualidade e adequação dos serviços prestados e na autonomia das pessoas.”

A emergência de uma nova atitude perante a implementação dos serviços públicos, impôs uma preocupação com: a ética, a responsabilidade, a democracia, a equidade, a participação e o respeito pela norma (Moreira e Alves, 2010:45), conferindo à governação pública, uma visão mais humanista e a necessidade de apropriar a “gestão do valor público”.

1.1.5 Resumo comparativo dos modelos de gestão pública

Após a exposição dos modelos de gestão, podemos referir que a reforma da AP percorre um caminho árduo, tentando adaptar-se, às sucessivas dificuldades impostas pela evolução da sociedade. A sucessão dos modelos de gestão pública pode ser analisada numa perspetiva integracionista, isto é, encarando os modelos da AP tradicional, da NPM e da governação pública “como um modelo de regime tripartido, em que cada modelo pode e irá conviver uns com os outros, ou então sobrepor-se”, como refere Osborne (2010:2). O quadro 1 descreve a comparação dos caminhos que a AP percorreu.

Quadro 1 – Administração Pública Tradicional, Nova Gestão Pública e Governação

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRADICIONAL	NOVA GESTÃO PÚBLICA	GOVERNAÇÃO - GESTÃO DO VALOR PÚBLICO
CHAVE PÚBLICA	A legislação	O serviço	O cidadão
OBJETIVO GESTORES	Conformidade legal assegurada por cumprimento de regras e procedimentos	Definição de meios competitivos para cumprir objetivos que implicarão a avaliação	Qualidade de vida, autonomia dos cidadãos, diversidade organizacional e escolha entre alternativas
PERSPETIVA	Estado	Sector público	Sociedade civil
MECANISMO DE CONTROLO	Hierárquico	Mercado	Parcerias e redes cívicas
LÓGICA	<u>Jurídico-legal</u> (1)	<u>Económica</u> (2) Com base em incentivos e resultados	<u>Cívica</u> Reconhece os limites de 1 e 2, incentivando várias formas de participação ativa
ETHOS PÚBLICO	Monopólio (M) Do sector público	M leva a ineficiência? Ênfase no serviço ao cliente/consumidor	Valores partilhados e alinhamento entre pluralismo e <i>competição</i>

Fonte: Adaptado de Moreira e Alves (2010:47)

1.2 Enquadramento dos modelos de gestão pública dos três países

1.2.1 Portugal

A revolução do 25 de Abril de 1974, pôs fim ao regime ditatorial consagrado na Constituição de 1933, sob o nome de Estado Novo. Em Julho de 1974 Portugal reconheceu o direito à independência das suas colónias. Seguiu-se um período de negociações em que, representantes do Governo Português e dos movimentos de libertação das várias colónias, negociaram a paz e a independência. Assim entre Setembro de 1974 e Novembro de 1975, emergiram no continente Africano 5 novos

países: Guiné, Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Angola. A descolonização dos antigos territórios Portugueses em África, esteve na origem do regresso a Portugal, de cerca de meio milhão de Portugueses. Uma parte do contingente entretanto regressado, foi integrado em vários organismos públicos.

Com a aprovação em 1976 da Constituição da República Portuguesa, é decretado através do seu artigo 2.º, um Estado de Direito Democrático iniciando assim uma viragem histórica da sociedade portuguesa.

Com a adesão à União Europeia (UE) em 1986, verificaram-se consequentes alterações a nível económico, político e social. Portugal é assim submetido às diretivas legislativas europeias, iniciando uma reestruturação significativa do seu quadro normativo² na AP em 2000. Em meados de 2005 iniciou o processo de modernização integrada, com o objetivo de garantir a eficiência da AP para sustentar uma estratégia de crescimento económico. No entanto o referido quadro normativo da AP em Portugal apenas foi concluído em 2009.

O novo quadro normativo, introduziu alterações marcantes na persecução de uma política direcionada para: uma nova arquitetura da administração do Estado – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)³; um novo regime de emprego público; um novo regime de avaliação dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores; um novo regime de proteção social e uma nova política de mobilidade e de recrutamento. Em simultâneo constituiu o regime geral de extinção, fusão e reestruturação de serviços públicos e de racionalização de efetivos.

As mudanças pretendidas com a reestruturação referida, incorrem em uma nova cultura administrativa para promover novos valores no serviço público, tendo como elementos integrantes a transparência, flexibilidade, *accountability* e liderança.

Atualmente as preocupações do Governo incidem na redução dos custos, na eficiência dos serviços e na privatização de alguns sectores da AP.

As linhas mestras de atuação do governo Português na AP, podem ser sintetizadas nos

² Vide Anexo I - QUADRO NORMATIVO ENTRE 2000 E 2010 DE PORTUGAL, págs.97-98.

³ O PRACE tem como objetivo “(...) a promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência pela simplificação, racionalização e automatização, que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afetos (...)”, RCM nº 124/2005, de 4 de Agosto.

seguintes pressupostos:

- a AP direcionada para a eficiência dos serviços públicos;
- avaliação de desempenho das três componentes da AP: os serviços, os dirigentes e os trabalhadores;
- aproximação dos métodos de funcionamento aos do sector privado;
- redução da estrutura da AP através da privatização de algumas entidades públicas.

Perante o exposto, infere-se que o modelo de gestão adotado por Portugal, é na sua essência o NPM. Poder-se-á também atribuir características do modelo burocrático no que respeita à formalidade. Neste sentido, existe ainda uma forte hierarquia administrativa, de responsabilidade e deveres dos membros da organização. Uma outra característica é a impessoalidade, na medida em que, é o diretor ou o chefe que formalmente representa a organização.

1.2.2 Espanha

Com o fim da ditadura Franquista em 1975, em Espanha emergiu um estado social, democrático e de direito, e a adoção como forma de governo de uma Monarquia Parlamentar. Com o fim da ditadura, Espanha transitou de um estado unitário para 17 comunidades autónomas e duas cidades autónomas, Ceuta e Melilla, através de um processo de regionalização.

A adesão à União Europeia em 1986, e a consequente submissão às diretivas legislativas europeias, induziu o governo espanhol a estabelecer reformas estruturais. Sendo criado pela primeira vez um Ministério da Administração Pública, foi feito um estudo de que resultou um relatório propondo uma estratégia de modernização. O estudo intentava implementar uma reforma administrativa focada na reorganização do serviço público e na simplificação dos procedimentos administrativos comuns a todas as administrações das comunidades autónomas. Mas com a regionalização, a AP em Espanha, centrou-se na homogeneização dos poderes da administração regional, neste sentido, Alba (1995), citado por Rocha (2009:86), refere que “a tradição é feita de instabilidade, conflitos

permanentes entre frações políticas, comércio de empregos públicos e sistema de despojos”.

No sentido de concretizar a modernização que haviam projetado nos anos 80, Espanha na primeira década do séc. XXI, juntou-se a outros países da UE na reforma da AP, tendo realizado a sua maior reforma administrativa em 2007, com duas medidas: a reforma de gestão dos recursos humanos, através do Estatuto Básico do Emprego Público (EBEP), e a Lei 11/2007 “*Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*”, que atribuiu o acesso eletrónico dos cidadãos aos serviços públicos. Esta lei colocou Espanha entre os países líderes no uso de governo eletrónico (OCDE:2011).

O EBEP, visa melhorar as condições de trabalho para os funcionários públicos e a qualidade dos seus serviços, através da adoção de medidas orientadas para as regras de recrutamento, classificação e avaliação de desempenho do pessoal da AP. Um outro aspeto relevante desta reforma, foi o de uniformizar nos três níveis territoriais do governo (central, regional e local), a legislação administrativa.

Com a implementação da Lei 11/2007 e a sua revisão em 2010, o cidadão tem o direito de comunicar por meio eletrónico com a AP, promovendo assim uma sociedade de informação e o envolvimento do cidadão na melhoria dos serviços.

Em 2008, para efetivar a redução burocrática da AP, e os seus custos, foi aprovado o Plano Nacional de Ação para a Redução de Encargos Administrativos.

Em Julho de 2010, a versão da Lei 11/2007, foi reformada com medidas para os próximos 5 anos (OCDE, 2011:255). Estas medidas incidem:

- na colaboração com o sector privado através de acordos com empresas (como por exemplo, acordos com empresas de telecomunicações);
- envolver os cidadãos na melhoria dos serviços (através da sensibilização pública das medidas que estão a ser realizadas na implementação do *e-government*);
- melhorar a colaboração com as empresas locais, através da partilha de redes entre administrações, partilha de *software*, investimento do Estado na promoção de projetos locais de *e-government*.

Com estas medidas o governo Espanhol, pretende uma conduta de “Governo aberto”, através de um reforço democrático e de sustentabilidade da AP.

Em 2009 com a publicação da “*Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas Españolas*” (2009), o governo firmou a sua preocupação em modernizar a AP Espanhola. O ponto 1.2 da referida Carta de Compromissos, refere que (tradução própria):

“A Carta deve ser uma reflexão que, com base nos princípios da Governança Europeia (abertura, responsabilização, eficácia, participação e coerência), bem como valores, metas e estratégias específicas para gestão pública de qualidade partilhada por todas as administrações espanholas, oferece um conjunto de compromissos concretos por parte de todas elas, construindo desse modo um quadro de referência comum para guiar o seu desempenho num futuro próximo.”

Perante o exposto, infere-se que o modelo de gestão predominante em Espanha é a Governação Pública, dado que uma das suas principais medidas é a implementação do “Governo Aberto”, através do incentivo à participação ativa do cidadão.

1.2.3 Austrália

A Austrália é um conjunto de ex-colónias penais do Império Britânico, formando a comunidade da Austrália. O seu sistema político é uma monarquia constitucional, e uma democracia federal parlamentar. A Austrália é constituída por um governo nacional com seis estados e dois governos territoriais, todos eles baseados no modelo de *Westminster*.

O governo federal é constituído por 20 departamentos governamentais e três departamentos centrais de coordenação, sendo eles o DOF – Departamento de Finanças e Desregulamentação, PM&C – Departamento do Primeiro Ministro e Gabinete, e o Tesouro.

O estudo “*Public Administration after “New Public Management”*”, realizado pela OCDE (2010), considerou a Austrália como um dos países que tem estado na vanguarda da reforma da AP (OECD:2010). O seu contínuo crescimento económico nos últimos 19 anos,

é amplamente atribuído a um conjunto de reformas estruturais, que tiveram início nos meados dos 80 (OCDE:2011). Após a implementação do NPM (1996 – 2006), e com a eleição em Novembro de 2007 do governo trabalhista, o favoritismo do sector privado caiu, dando lugar ao modelo de governação pública.

O governo Australiano considera que dentro da sua administração, o serviço público Australiano (APS) é uma instituição central. Neste sentido, preparou através de um grupo consultivo no âmbito da liderança do secretário do PM&C, o *Blueprint* como um projeto para a reforma da administração do governo Australiano, intitulado “*AHEAD OF THE GAME*”.

O sumário executivo do *Blueprint*, (2010:viii) refere que:

“em particular, visa assegurar que o APS seja capaz de fornecer os resultados da mais alta qualidade para o público australiano, através de serviços integrados centrados no cidadão, quadros regulamentares eficazes e de alta qualidade, bem como prospeções para aconselhar o governo.”

Este plano de reforma contém uma série de iniciativas para melhorar o desempenho do sector público federal⁴, fazendo 28 recomendações, sendo que a implementação das mesmas já se encontra completa ou substancialmente em andamento, segundo a comissão do APS (APSC). A mesma refere que: “Como resultado, o programa de reforma está bem posicionado para alcançar resultados concretos em 2012.” (tradução própria), site da APSC (2012). De salientar que, as referidas propostas têm como objetivo a tentativa de corrigir uma série de problemas causados pelas mudanças no serviço público, introduzidas pelo governo anterior quando adotou o modelo de gestão NPM, (OCDE:2011).

O *Blueprint* recomenda as seguintes nove reformas interdependentes para a APS (tradução própria):

⁴ Vide Anexo II - Sumário de iniciativas para promover o desempenho da APS, pág.99.

- “1 – Prestar melhores serviços aos cidadãos, através de uma avaliação sistemática dos serviços prestados, na perspectiva dos cidadãos;
- 2 – Criar uma governação mais aberta, através da colaboração dos cidadãos na política e no projeto de serviços;
- 3 – Aumentar a capacidade política, fortalecendo a sua capacidade de realizar pesquisas rigorosas, por forma a fornecer uma maior qualidade na assessoria estratégica política;
- 4 – Revigorar a liderança estratégica, apoiando os líderes da APS no cumprimento das suas responsabilidades, revendo as suas nomeações e cessações, bem como a forma como o seu desempenho é avaliado;
- 5 – Introduzir uma nova APSC, com papel de liderança na APS, para promover a mudança e proporcionar o planeamento estratégico das reformas propostas;
- 6 – Esclarecer e harmonizar as condições de emprego, reforçando o quadro de negociações do governo Australiano, no sentido de garantir uma APS unida, através de um emprego sustentável e não funcionar como um entrave à mobilidade;
- 7 – Fortalecer e desenvolver o planeamento dos recursos humanos, através da aprendizagem, recrutamento, desenvolvimento e processos de gestão de desempenho;
- 8 – Garantir agilidade, capacidade e eficácia das agências, através da avaliação do desempenho das mesmas, realizadas com regularidade e por pequenas equipas compostas por altos funcionários de outras agências e lideradas por um revisor externo;
- 9 – Melhorar a eficiência da agência, através da procura de novas oportunidades para melhorar a eficiência das suas funções corporativas.”

Através das nove reformas expostas, percebe-se a adoção por parte da APS, do modelo de governação pública, dado que o seu principal objetivo é o de melhorar os serviços, programas e políticas para os cidadãos australianos, permitindo que os mesmos colaborem com o governo na política e conceção de serviços públicos. Na sua essência evidencia a necessidade de uma postura de responsabilidade por parte dos seus líderes, a importância da avaliação de desempenho das instituições, bem como, um desenvolvimento sustentável dos recursos humanos. O *Australian National Audit Office*

(ANAO)⁵, constitui-se como um forte apoio à melhoria da gestão do sector público, através da execução de auditorias independentes às áreas da AP. Os seus relatórios e as suas recomendações contribuem para melhorar a eficiência e eficácia dos programas governamentais.

1.2.4 – Análise comparativa

Através do enquadramento efetuado, dos modelos de gestão pública adotados nos três países em análise, denota-se uma similitude entre Espanha e Austrália, enquanto que Portugal ainda percorre um caminho que a Austrália já abandonou dadas as ineficiências demonstradas do NPM.

O modelo de “Governação pública” adotado pela Espanha e pela Austrália, demonstra uma visão de Governo direcionada para a sociedade civil, centrando as suas ações no fornecimento de serviços com qualidade através da interação entre os cidadãos e as organizações, ou seja um “Governo aberto” ao cidadão. Se por um lado Espanha atribuiu uma maior relevância à reforma da gestão de recursos humanos e, à implementação do *e-government*, a Austrália atribuiu em particular, importância à qualidade dos serviços públicos centrados no cidadão, à colaboração dos cidadãos na política e no projeto dos serviços, a quadros regulamentares de qualidade e, a prospeções como forma de advertir o governo.

A posição assumida pelos dois países no que concerne ao “Governo aberto”, demonstra em nosso entender, uma posição de abertura equitativa aos cidadãos e aos trabalhadores da AP, no sentido em que a interação entre os mesmos, desenvolve-se de forma construtiva dado que o objetivo é o envolvimento do cidadão para a melhoria do serviço. Assim, a colaboração dos cidadãos, transforma-se em participação na política e na construção de serviços cada vez mais adequados às necessidades da sociedade civil.

Constata-se que a estratégia adotada por Portugal difere da de Espanha e Austrália, dado que adotou como modelo de gestão pública o NPM. De acordo com o explanado no ponto 1.1.5⁶, as diferenças entre os modelos NPM e a Governação prendem-se

⁵ Vide Anexo III - Auditorias de desempenho da *Australian National Audit Office (ANAO)*, pág.100.

⁶ Vide Quadro 1- Administração Pública Tradicional, Nova Gestão Pública e Governação, pág. 16.

essencialmente com a “Chave Pública”, e neste sentido, Portugal direcionou a sua estratégia para os serviços através dos princípios da gestão do sector privado. As suas linhas de atuação exprimem-se essencialmente em um novo enquadramento da gestão de recursos humanos, redução de custos, eficiência dos serviços e na privatização de alguns sectores da AP. De salientar que, o Governo Português conferiu à “gestão por objetivos a grande matriz da mudança, associando sistematicamente os organismos públicos a objetivos e resultados”, Portugal (2004: 2388; RCM 53/2004). Partindo da gestão por objetivos como o centro da reforma da AP em Portugal, e procurando expressar a sua essência, apresentamos duas definições da mesma que entendemos serem clarificadoras e pertinentes, dado que o universo do presente estudo é a AP.

A definição de Odiorne (1965), para Tavares (2006:214), tornou-se simbólica ao ser citada com regularidade por vários autores. Para Odiorne (1965) a gestão por objetivos consiste em:

“(…) um processo por meio do qual, superior e subordinado, gestores duma organização, identificam em conjunto os seus objetivos comuns, definem as suas principais áreas de atividade, em termos de resultados deles esperados, usam medidas como guias para a ação da sua unidade, e estabelecem as contribuições para cada um dos seus membros.”

Por outro lado Tavares (2006:215) cita Humble (1969), com a seguinte definição da gestão por objetivos: “um sistema que integra os objetivos da organização, de lucro e crescimento, com os objetivos dos gestores para dar a sua contribuição e desenvolverem-se pessoalmente”.

Tendo como referência as definições da gestão por objetivos acima descritas, impõe-se a seguinte questão: Em que medida esta estratégia, como principal orientação do modelo de gestão adotado, contribui para uma melhoria da qualidade e aumento da eficiência da AP, tendo em conta que os serviços devem ser prestados com base na necessidade social?

CAPÍTULO II - A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 O bem comum

As instituições públicas constituem por si só, uma comunidade feita de pessoas com várias formas de relacionamento social, desde o familiar ao profissional. Nesta perspectiva, as instituições constituem um bem social ou seja, um bem comum do grupo que as constituem. O bem comum de uma instituição pode ser medido pelo grau de realização dos objetivos atingidos, dependendo do empenho de cada pessoa. Convém por isso que o bem individual esteja em consonância com o bem da instituição, para a criação de “uma direção de visão e esforço comum, que estabeleça trabalho de equipa e que harmonize os objetivos das pessoas com os do bem comum.” Durker (2008: 142). Neste domínio, a motivação assume um papel fundamental no envolvimento e responsabilização das pessoas, para um desempenho de excelência da instituição.

Para Durker (1995), a motivação é uma das ideias-força da gestão por objetivos, considerando-a o nível de empenho dos trabalhadores na concretização dos seus objetivos individuais, correlacionados com os da instituição com a finalidade de obterem o reconhecimento do mérito e consequente recompensa. Para Chiavenato (1983), a motivação refere-se “... ao comportamento que é causado por necessidades dentro do indivíduo e que é dirigido em direção aos objetivos que podem satisfazer essas necessidades.”. Para o referido autor, existem três níveis de motivação que correspondem às seguintes necessidades:

- materiais - recompensa remuneratória correspondente ao esforço e dedicação despendidos;
- de reconhecimento – *feedback* da dedicação e empenho que cada trabalhador deseja obter e;
- de realização – realização do seu próprio potencial.

Mitchell (1985), considera que a motivação e as diversas características pessoais determinam o desempenho individual, sendo a responsabilidade da organização, quanto

à seleção adequada, à avaliação e ao desenvolvimento do indivíduo. A motivação do indivíduo é condicionada pelos incentivos que a organização oferece, pela avaliação e pela análise da sua função.

Para que o bem comum da instituição e das pessoas que a integram atinja um grau de satisfação significativo, é necessário que a motivação e desempenho individual convirjam no mesmo sentido. Assim sendo, a instituição além de incrementar a motivação nos seus trabalhadores, deve contribuir em simultâneo com um acompanhamento permanente do desenvolvimento das suas funções. A avaliação de desempenho constitui-se desta forma, como uma ferramenta de apoio à persecução do bem comum da instituição.

2.2 Avaliação de desempenho

Para Levinson (1997:190), a avaliação de desempenho é um conceito fundamental para uma gestão eficaz, e define-a da seguinte forma:

“a avaliação de desempenho tem três funções básicas: (1) fornecer *feedback* adequado a todas as pessoas sobre o seu desempenho; (2) servir como base para modificações ou mudanças de comportamento em direção à adoção de hábitos de trabalho mais eficazes; e (3) fornecer aos gestores dados que possam ser usados para julgar futuras atribuições e remunerações.”

Para Bilhim (2009), a “avaliação do desempenho refere-se a um processo de identificação, medida e gestão do nível de realização dos membros de uma dada organização.”

A definição exposta por Latham e Wexley, citados por Madureira e Rodrigues (2007:3), refere que:

“a avaliação do desempenho profissional, enquanto sistema formal e sistemático de apreciação do trabalho desenvolvido pelos colaboradores de uma organização, emergiu como componente da gestão de recursos humanos praticamente desde que a gestão das organizações começou a ser teoricamente elaborada e sistematizada”.

Uma outra visão dada por Adam Smith, citada por Alberto Amaral⁷ (2012:11), no âmbito da atividade académica, que se poderá estender a outras áreas de atuação, refere que existe uma ligação entre os salários e o desempenho:

“É do interesse de qualquer homem viver tão facilmente quanto possível; e se os seus emolumentos forem os mesmos, quer faça ou não alguma tarefa muito trabalhosa, é certamente no seu interesse... ou descurá-la totalmente ou, se fiscalizado por alguma autoridade... executá-la de forma tão descuidada e desmazelada quanto essa autoridade permitir.”

A prática da avaliação de desempenho no seu sentido genérico, é intrínseca ao ser humano, dado que a sua aplicação se estende da autoavaliação à tendência para avaliarmos todos aqueles com quem trabalhamos, podendo desta forma ser considerada universal e inevitável, segundo Dulewicz (1989).

A avaliação de desempenho emergiu com a Administração Científica através do *Taylorismo*, como forma de mensurar a atividade de um colaborador numa organização. Neste sentido Taylor estabeleceu que, para que um trabalhador contribuísse para a excelência na produtividade da organização, seria remunerado em proporção à sua produtividade, tendo em conta as normas estabelecidas como as “normais de produção”. Nos anos 30 do séc. XX, surge a “Abordagem Humanística” na administração como oposição à Administração Científica, substituindo a ênfase na tarefa e na estrutura organizacional, pela ênfase nas pessoas pertencentes às organizações (Chiavenato, 1983:93).

Mas só nos anos 70/80 do séc. XX, a avaliação de desempenho assumiu um papel marcante na gestão das organizações, pela importância que adquiriu, como um dos indicadores mais importantes no *tableaux de bord* de resultados organizacionais (Madureira e Rodrigues, 2007:3).

Por outro lado, esta abordagem e as que se desenvolveram posteriormente, assumiram extrema importância na avaliação de desempenho, na medida em que as administrações

⁷ Retirado do site: http://centenario.up.pt/ver_figura.php?id_figura=19.

passam a dar relevo aos fatores psicológicos e sociais dos trabalhadores, e muniram a avaliação de fatores condicionantes para o desempenho como: necessidades, emoção, cognição, aptidões específicas, inteligência, atitudes, valores e interesses. Assim, considera-se que os anos 70/80 dão início à necessidade de atribuir à avaliação de desempenho uma formalização dos seus sistemas, considerando que a opção de uma “definição formal de critérios tenderia porventura a minorar os erros e a tornar a avaliação mais rigorosa e fidedigna” Kahalas, (1985), citado por Madureira e Rodrigues (2007:3).

As Escolas de Avaliação são consideradas um contributo essencial “ no confronto de opiniões e na riqueza do debate que se tem construído em torno desta questão”, Wood & Marshall, (1993), citados por Madureira e Rodrigues (2007:3). De seguida iremos expor cronologicamente as seguintes escolas: - Escola da Medida; - Escola das entrevistas da avaliação, - Escola dos Processos Cognitivos e; - Escola da Gestão de Desempenho.

A Escola da Medida e sobre a influência do trabalho de Thorndike (1949), deu ênfase a critérios de medida e à exatidão do desempenho, neste sentido os fatores como a motivação e as competências do avaliador, ou as qualificações, as características individuais e o contexto organizacional do avaliado foram desvalorizadas, e segundo a mesma, poderiam ser controlados através de um ajustamento aos instrumentos de notação. Contudo, foram manifestadas críticas a esta Escola quanto à possibilidade de estimular e manter posições de privilégio dos avaliadores sobre os avaliados, podendo assim contribuir para um efeito perverso do sistema de avaliação de desempenho (Madureira e Rodrigues, 2007:3-4). McGregor (1997:163), no seu artigo “Uma Análise Apreensiva da Avaliação de Desempenho”, refere que a abordagem convencional à avaliação de desempenho foi condenada, dado que coloca o avaliador como o “juiz do valor pessoal dos subordinados”, conduzindo-o a ações contundentes com a sua apreciação. Esta abordagem é demonstrada por McGregor (1997:166), como uma avaliação que:

“Reflete uma resistência ao tratamento de seres humanos como objetos. As necessidades da organização obviamente são importantes, mas quando entram em conflito com nossas convicções sobre o valor e a integridade da personalidade humana, uma delas tem que dar lugar à outra.”

A Escola da Entrevista da Avaliação, introduz através da entrevista, a componente do desenvolvimento do recurso humano como sendo a base do processo de avaliação, defendendo que a relação de confiança mútua entre o avaliador e o avaliado influencia o desempenho. Neste sentido, esta Escola considera que o avaliador pode através da gestão participativa influenciar de uma forma tranquila os avaliados, para um desempenho mais exigente (Madureira e Rodrigues, 2007:4). As críticas mais significativas a esta Escola prendem-se com o fator comportamental dos indivíduos e grupos pertencentes à organização. A gestão participativa por si só, não garante o mesmo comportamento em todos os elementos da organização e em todas as organizações.

A esfera de ação da Escola dos Processos Cognitivos, incide essencialmente na responsabilidade do avaliador, em interpretar os atributos cognitivos e comportamentais do avaliado ao longo do processo de avaliação, não esquecendo a indução de motivação (Madureira e Rodrigues, 2007:4). Esta Escola salienta também, a importância sobre o entendimento que o avaliador deve ter quanto à função que avalia, assim como a grelha que vai utilizar. Para Ilgen *et al.* (1993), e citando Madureira e Rodrigues (2007:5), “sugerem mesmo que se as categorias utilizadas na avaliação estiverem de acordo com as dimensões de desempenho do posto de trabalho, a avaliação ganhará certamente em termos de exatidão.”. Muito embora esta Escola se afigure como um marco evolutivo na avaliação de desempenho, a crítica consiste na sua falta de aplicabilidade dado que se centra no tratamento da informação e no julgamento da avaliação, e descarta o contexto organizacional, traduzindo-se na falta de inclusão dos elementos de pesquisa na prática.

A Escola da Gestão de Desempenho surge no âmbito de uma gestão mais pró-ativa, em que a avaliação não se deve prender apenas com o passado, mas servir como uma preparação para o futuro, através de uma postura profilática. A definição de gestão de

desempenho⁸ “como um sistemático meio de ligação entre a gestão de recursos humanos e os objetivos e estratégias organizacionais de conjunto.”, OCDE (1996), enfatiza a sua inclusão como um processo de gestão mais abrangente. Esta Escola atribui à avaliação de desempenho o papel de impulsionar novas expectativas, motivar e adotar uma gestão de recursos integradora na gestão global da organização. Esta nova abordagem dá relevância aos valores sociais básicos, e neste sentido, Peter Durker contribuiu em grande medida com a “gestão por objetivos”. Esta nova abordagem segundo McGregor (1997:167-171), visou:

- “- a atribuição de responsabilidade aos trabalhadores quanto à definição das suas metas de desempenho a curto prazo;
- alterou a ênfase da avaliação para a análise, através da autoavaliação, contribuindo assim para um processo de avaliação ativo;
- a premissa de que o trabalhador enquanto indivíduo, tem noção das “suas próprias capacidades, necessidades, pontos fortes, pontos fracos e metas”;
- aplicação da avaliação como um fim construtivo, tendo como base metas realistas e a busca de formas eficazes de as alcançar;
- o avaliador assume uma posição de instrutor em relação aos avaliados, ajudando-os a estabelecer a melhor forma de atingir os seus objetivos, evidenciando assim que “a ênfase está no desempenho, nas ações em relação às metas”.

Citando Madureira e Rodrigues (2007:6), “Um sistema de gestão do desempenho deverá assegurar a integração estratégica recorrendo a indicadores de desempenho comuns a planos e acordos de desempenho que existam para os níveis organizacional, departamental e individual.”. Neste sentido, a Escola da Gestão de Desempenho contribui para a coerência da avaliação de desempenho da organização.

Mesmo tendo incrementado fatores determinantes para uma nova visão da avaliação de desempenho, esta Escola foi criticada principalmente pela falta de aperfeiçoamento na contribuição para a comparação do desempenho entre os trabalhadores, para que as

⁸ Definição atribuída pela OCDE (1996), *Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*, PUMA, Paris, através de Madureira e Rodrigues (2007:6).

decisões administrativas pudessem, de uma forma mais evidente, definir as promoções e remunerações, segundo Madureira e Rodrigues (2007:6).

Contudo estas escolas foram alinhadas sobretudo à realidade Empresarial, transpondo-se posteriormente à AP na sequência dos modelos de gestão adotados.

De salientar que entre os serviços públicos e os privados a realidade não é a mesma, os seus fins têm propósitos diferentes. Enquanto que a AP têm como objetivo primordial a satisfação dos cidadãos pelos serviços prestados, o meio Empresarial é um sector da economia onde se procuram “mais valias” materiais. Segundo Madureira e Rodrigues (2007:8-9), “Ralph Dahrendorf (2004) nota mesmo que os serviços públicos, assim como os profissionais que neles desempenham as suas funções, não poderão nunca ser apenas avaliados por critérios quantitativos de inspiração empresarial.”.

No contexto das reformas empreendidas na AP, também induzidas pela União Europeia, a avaliação de desempenho constitui uma ferramenta vital na gestão de recursos humanos, na medida em que contribui para o aumento da eficiência, eficácia e responsabilização, dos novos modelos de gestão pública, tendo ao longo do tempo assumido métodos e técnicas diversas.

Citando Carreres (2009:12), o sistema de avaliação de desempenho “não é um processo fácil, e se a sua introdução no sector público provoca receios, por outro lado provoca paixões.”, assim, o mesmo autor, considera que algumas das experiências que foram realizadas, conduziram a avaliação a um processo rotineiro “com preenchimento de formulários, sem muito impacto sobre a organização.”.

Com a exposição acima feita sobre a natureza do desempenho e a capacidade de o induzir, em nosso entender, vários pressupostos devem ser alcançados no contexto da AP:

- contemplar no seu método de avaliação de desempenho, a indução de motivação, por forma a envolver e responsabilizar os trabalhadores para um desempenho de excelência, não descurando a objetividade das avaliações;
- a valorização da(s) componente(s) de avaliação devem estar em consonância com o que a cultura organizacional valoriza como sendo o mais importante;

- estabelecer um método avaliação de desempenho que oriente o bem da organização em consonância com o bem individual de cada trabalhador;
- orientar as técnicas de avaliação e gestão do desempenho à essência da AP e não à realidade Empresarial, sob a pena de aplicar um sistema de avaliação questionável e prejudicial à persecução da missão do serviço público;
- simplificar o processo de avaliação para que a sua realização não se transforme numa rotina, e como consequência sem impacto para a organização.

2.3 Uma análise comparada

Através da análise à regulamentação da avaliação de desempenho dos trabalhadores da AP dos três países alvo deste estudo, tendo em consideração que a mesma se enquadra no modelo de gestão adotado por cada um deles, pretende-se observar qual o método utilizado na avaliação de desempenho e se existem ou não analogias entre eles.

2.3.1 Portugal

Em 1979, Portugal inicia a implementação do sistema de avaliação do desempenho, quando define a estruturação das carreiras na AP com a publicação do DL nº 191-C/79, de 25 de Junho. Mas a sua efetivação ocorre apenas com a publicação do DR n.º 57/80 de 10 de Outubro, atribuindo-lhe flexibilidade e um carácter experimental de três anos. Na sua essência, este sistema pretendia atribuir relevo à motivação, informação, recompensa pelo mérito e ao diagnóstico das condições de trabalho (Madureira e Rodrigues, 2007:13). De acordo com o previsto, em 1983 a então designada “classificação de serviço” é regulamentada através do DR nº 44-A/83 e a Portaria n.º 642-A/83 de 01 de Junho, e abrange todos os trabalhadores e agentes das categorias do regime geral, excluindo os dirigentes. Este sistema de avaliação introduzido nos serviços públicos, é um modelo de administração burocrático, tendo como base a hierarquia e normas com funções rígidas, onde uns executam o que os outros concebem. Este processo de avaliação assumiu-se como um instrumento de notação, uma vez que consistia em valorizar as características pessoais do trabalhador, ou seja, avaliava as competências genéricas e os traços de

personalidade do trabalhador em conjunto com a quantidade e qualidade de trabalho (Madureira e Rodrigues, 2007:13-14). De salientar que os serviços e os dirigentes não eram avaliados. Assim, a inexistência de uma cultura de avaliação, implicava a falta de um sistema de controlo e avaliação da gestão dos recursos humanos, (Rocha, 2010).

A reestruturação das carreiras através do DL nº 248/85, de 15 de Julho, vem revogar o diploma anterior, reforçando a motivação através da perspetiva de carreira no quadro, seu objetivo principal. Assim, contribuiu para o ordenamento de carreiras funcionais, e como consequência a introdução de novas posições salariais. Embora tenha sido atribuída importância ao sistema de “quotas” como diferenciação na avaliação de desempenho, verificou-se que o legislador ficou aquém do pretendido, uma vez que as mesmas só vinte anos mais tarde vieram a ser aplicadas. Este sistema de avaliação que Rocha (2010), classifica de “avaliação analítica” vigorou até 2004.

O sistema de avaliação de desempenho atualmente adotado em Portugal, sob a designação de Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), através da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, foi incrementado no âmbito do PRACE⁹, sustentando-se nos princípios conceptuais da gestão por objetivos. Esta medida subordina-se aos princípios: - da coerência e integração; - da responsabilização e desenvolvimento; - da universalidade e flexibilidade; - da transparência e imparcialidade; - da eficácia; - da eficiência; - da orientação para a qualidade nos serviços públicos; - da comparabilidade dos desempenhos dos serviços; - da publicidade dos resultados da avaliação dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores; da participação dos dirigentes e trabalhadores na fixação dos objetivos, e; - da participação dos utilizadores na avaliação dos serviços, art. 5.º da L n.º 66-B/2007.

O SIADAP tendo como um dos seus objetivos melhorar a qualidade dos serviços públicos, dota o atual sistema de avaliação de processos de autoavaliação e de heteroavaliação dos serviços, envolvendo o apoio técnico, o acompanhamento e a validação dos indicadores de desempenho e dos mecanismos de avaliação.

O SIADAP tem uma vocação de aplicação universal à administração central, regional e autárquica, prevendo mecanismos de flexibilidade e adaptação muito amplos que lhe

⁹ Vide definição no ponto 1.2.1, pág. 17.

permitem enquadrar as especificidades das várias administrações, dos serviços públicos, das carreiras e das áreas funcionais do seu pessoal e das exigências de gestão.

De acordo com o n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, o SIADAP:

“visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências”

Este modelo vem substituir o anteriormente implementado, através da Lei nº 10/2004, de 22 de Março, devido a lacunas encontradas, nomeadamente, a não avaliação dos dirigentes de topo e a inexistência de integração do sistema, dado que não avaliava as instituições.

A AP pretende com esta lei desenvolver uma nova cultura de avaliação, responsabilização e prestação de contas, contando com o envolvimento de todos os que trabalham na execução das políticas públicas. Um dos seus principais objetivos é a melhoria da prestação de serviços aos cidadãos e à sociedade, e como tal recompensar pelo trabalho realizado e motivar para o futuro.

O SIADAP em vigor é composto por três subsistemas, SIADAP 1 - avaliação do desempenho dos serviços, SIADAP 2 - avaliação do desempenho dos dirigentes, e SIADAP 3 - avaliação do desempenho dos trabalhadores, consagrando assim um sistema de avaliação integrado, tendo por base a gestão por objetivos.

Para o tema desta investigação apenas vai ser explanado o SIADAP 3, dado ser parte integrante da questão da investigação. A abordagem ao SIADAP 1 e 2 será feita, sublinhando apenas alguns dos seus traços gerais.

O SIADAP 1, consagra a avaliação de desempenho dos serviços da AP, através de um quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), que se relaciona com o ciclo de gestão do serviço. Fazem parte como componentes essenciais do QUAR: - a missão do serviço; - os objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente; - os objetivos anualmente fixados e, em regra, hierarquizados; - os indicadores de desempenho e

respetivas fontes de verificação; - os meios disponíveis, sinteticamente referidos; - o grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objetivos; - a identificação dos desvios e, sinteticamente, as respetivas causas e; - a avaliação final do desempenho do serviço (Portugal, 2007: n.º 1, art.º 10.º, DL n.º 66-B/2007).

O subsistema SIADAP 2, avalia os dirigentes superiores e intermédios nas suas respetivas comissões de serviço. De salientar que este subsistema diferencia a regulamentação da avaliação entre os dois tipos de dirigentes, conforme apresentado no Quadro 2 – Comparação da Avaliação dos Dirigentes (SIADAP 2).

Se por um lado este sistema de avaliação pretende flexibilidade, responsabilização, transparência e desenvolvimento, por outro lado, segundo Madureira e Rodrigues (2007:17), “Embora seja visível um esforço de objetivação e formalização do processo e dos critérios a aplicar, o modelo continua a depender da relação política entre governo e administração.”.

Quadro 2 – Comparação da Avaliação dos Dirigentes (SIADAP 2)

	Dirigentes Superiores	Dirigentes Intermédios
Parâmetros	Grau de cumprimento dos compromissos e competências.	Resultados - através de indicadores de medida, valorados numa escala de 3 níveis: pontuação = 5, <i>Objetivo superado</i> ; pontuação = 3, <i>Objetivo atingido</i> ; pontuação = 1, <i>Objetivo não atingido</i> . Competências – são escolhidas em nº não inferior a 5, de entre as constantes da lista anexa ao diploma. A valoração final dos Resultados e das competências, resulta da média aritmética das pontuações atribuídas.
Periodicidade	Pelo período da comissão de serviço, feita anualmente.	Pelo período da comissão de serviço, feita anualmente.
Expressão da avaliação final	Nível de sucesso obtido nos parâmetros, podendo traduzir-se em superação. A atribuição de menção qualitativa de <i>Desempenho excelente</i> , atribui reconhecimento de mérito.	<i>Desempenho relevante</i> , avaliação entre 4 e 5; <i>Desempenho adequado</i> , avaliação entre 2 e 3,999; <i>Desempenho inadequado</i> , avaliação entre 1 e 1,999; A atribuição de menção qualitativa de <i>Desempenho excelente</i> , atribui reconhecimento de mérito.
Avaliadores	Para os dirigentes de 1º grau, é o membro do Governo que outorgou a carta de missão; para os dirigentes de 2º grau é o dirigente máximo que outorgou a carta de missão.	Para os dirigentes de 1º grau, é o dirigente superior; para os dirigentes de 2º grau é o dirigente superior ou o intermédio de 1º grau.
Efeitos	Atribuição de prémios de gestão e de renovação ou de cessação da comissão de serviço.	Atribuição de prémios de desempenho e de renovação ou de cessação da comissão de serviços.

Elaboração própria.

O SIADAP 3 – Avaliação dos Trabalhadores, aplica-se a todos os trabalhadores da AP. Na alínea h), do art. n.º 4, da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, a definição de “Trabalhadores” engloba o seguinte universo:

“os trabalhadores da AP que não exerçam cargos dirigentes ou equiparados, independentemente do título jurídico da relação de trabalho, desde que a respetiva vinculação seja por prazo igual ou superior a seis meses, incluindo pessoal integrado em carreira que não se encontre em serviço de funções de direção ou equiparadas inerentes ao conteúdo funcional dessa carreira”

Importa referir que com esta definição de trabalhadores, o SIADAP 3 regulamenta a avaliação de desempenho para os trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas e, todos os que possuem um contrato de trabalho individual ao abrigo do código do contrato do trabalho.

O SIADAP 3 sublinha as seguintes opções: - Privilegiar a fixação de objetivos individuais, em linha com os do serviço e a obtenção de resultados; - Permitir a identificação do potencial de evolução dos trabalhadores; - Permitir o diagnóstico de necessidades de formação e de melhoria dos postos e processos de trabalho e; - Apoiar a dinâmica das carreiras numa perspetiva de distinção do mérito e excelência dos desempenhos.

O atual sistema, pretende também introduzir a componente qualidade na gestão de recursos humanos, através dos seguintes efeitos de avaliação (Portugal, 2007: nº 1 do art. 52.º):

- “- Identificação de potencialidades pessoais e profissionais do trabalhador que devam ser desenvolvidas;
- Diagnóstico de necessidades de formação;
- Identificação de competências e comportamentos profissionais merecedores de melhoria;
- Melhoria do posto de trabalho e dos processos a ele associados;
- Alteração de posicionamento remuneratório na carreira do trabalhador e atribuição de prémios de desempenho, nos termos da legislação aplicável”.

Este sistema de avaliação é de carácter anual e incide sobre a ponderação dos parâmetros de avaliação ao nível dos Resultados (obtidos na prossecução de objetivos individuais em articulação com os objetivos da respetiva unidade orgânica), e das

Competências (que visam avaliar os conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentais adequadas ao exercício de uma função), art. 4.º, L Nº66-B/2007.

Os Resultados são medidos de acordo com o grau de cumprimento dos objetivos previamente estabelecidos pelo avaliador, tendo em conta os objetivos do serviço e da unidade orgânica. Os objetivos são individuais, em número não inferior a três, podendo por motivos de desenvolvimento de um trabalho em equipa, ser de responsabilidade partilhada. Para quantificar os resultados obtidos em cada objetivo, são previamente definidos indicadores de medida do desempenho. A avaliação dos resultados atingidos expressa-se em três níveis: objetivo superado (pontuação=5), objetivo atingido (pontuação=3) e objetivo não atingido (pontuação=1). Para se obter a classificação final de Resultados, calcula-se a média aritmética das pontuações atribuída aos resultados obtidos em todos os objetivos.

As Competências são pelo menos cinco, devendo ser escolhidas com o acordo do avaliador e avaliado e, caso não exista acordo, prevalece a escolha do superior hierárquico. A escolha das competências é feita de entre as constantes das listas aprovadas pela Portaria nº 1633/2007, de 31 de Dezembro. A avaliação das competências também se expressa em 3 níveis: competência demonstrada a um nível elevado (pontuação=5), competência demonstrada (pontuação=3) e competência não demonstrada (pontuação=1) ou inexistente (pontuação=0). A obtenção da classificação final é calculada através da média aritmética das pontuações atribuída às competências escolhidas.

A avaliação final é calculada através da média ponderada das pontuações obtidas nos Resultados e Competências. De salientar a predominância decisiva do parâmetro resultados uma vez que a ponderação para estes é de 75% e para as competências 25%. Para a avaliação final, foram fixados três níveis: desempenho relevante (pontuação de 4 a 5), desempenho adequado (pontuação de 2 a 3,999) e desempenho inadequado (de 1 a 1,999). A avaliação de desempenho relevante pode, através da iniciativa do avaliador ou do avaliado, converter-se em *Desempenho excelente*, por decisão do Conselho Coordenador de Avaliação. Sendo a avaliação máxima prevista para efeitos de aplicação

da legislação sobre carreiras e remunerações, o desempenho excelente é considerado reconhecimento de mérito, sendo objeto de publicitação.

O SIADAP 3 contempla no seu art. 52.º e 53.º os efeitos da avaliação de desempenho, conforme o exposto no Quadro 3.

Quadro 3 – Efeitos da avaliação de desempenho (SIADAP 3)

Efeitos genéricos:	<ul style="list-style-type: none"> * Identificação de potencialidades pessoais e profissionais do trabalhador que devam ser desenvolvidas; * Diagnóstico de necessidades de formação; * Identificação de competências e comportamentos profissionais merecedores de melhoria; * Melhoria do posto de trabalho e dos processos a ele associados; * Alteração de posicionamento remuneratório na carreira do trabalhador e atribuição de prémios de desempenho, nos termos da legislação aplicável.
Reconhecimento de <i>Desempenho excelente</i> em três anos consecutivos:	<ul style="list-style-type: none"> * Período sabático com a duração máxima de três meses para realização de estudo sobre temática a acordar com o respetivo dirigente máximo de serviço, cujo texto final deve ser objeto de publicação; * Estágio em organismo de AP estrangeira ou em organização internacional, devendo apresentar relatório do mesmo ao dirigente máximo; * Estágio em outro serviço público, organização não governamental ou entidade empresarial com atividade e métodos de gestão relevantes para a AP, devendo apresentar relatório do mesmo ao dirigente máximo do serviço; * Frequência de ações de formação adequada ao desenvolvimento de competências profissionais. * Direito no ano seguinte, a cinco dias de férias, ou por opção do trabalhador, à correspondente remuneração.
Reconhecimento de <i>Desempenho relevante</i> em três anos consecutivos:	<ul style="list-style-type: none"> * Direito no ano seguinte, a três dias de férias, ou por opção do trabalhador, à correspondente remuneração.
Atribuição de <i>Desempenho inadequado</i> :	<ul style="list-style-type: none"> * Análise da insuficiência no desempenho; * Identificação das necessidades de formação; * Identificação de um plano de desenvolvimento profissional

Elaboração própria.

Este subsistema fixa uma percentagem para a diferenciação de desempenho em cada unidade orgânica. Sendo que do total do universo dos trabalhadores, a quota estabelecida para desempenho relevante é de 25%, e para o desempenho excelente a quota é 5% dos referidos 25%. De realçar que estas percentagens, são distribuídas proporcionalmente por carreira.

Do exposto infere-se que o governo se serviu deste sistema de avaliação de desempenho para travar as promoções das carreiras, dado que anteriormente eram feitas pela

antiguidade. Esta observação, consubstancia-se no método utilizado, o qual estabelece através da diferenciação de desempenhos (art.º 75, da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro), também designado “sistema por quotas”, uma seleção de 25% do total dos trabalhadores, a quem é permitida a promoção profissional.

Perante esta observação colocam-se as seguintes questões:

- de acordo com a alínea d) do art. 9.º da Constituição da República Portuguesa, é uma tarefa fundamental do Estado: “Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;”. Neste sentido, sendo a AP uma organização que depende diretamente do Estado, orientada para contribuir para a realização da tarefa mencionada no artigo acima referido, ou seja, servir o Estado e o cidadão português, revela assim, em nosso entender, que a gestão do trabalho público não deve ser orientada pelas mesmas regras do trabalho privado, tendo em atenção a especificidade da sua natureza e missão. Perante o exposto impõem-se a seguinte questão: O método de avaliação de desempenho adotado, salvaguarda a especificidade da prestação do serviço público?
- em que medida existe uma clarificação dos objetivos de desempenho para o trabalhador e a conceção de indicadores adequados ao seu desempenho?
- a conceção de indicadores podem ou não contribuir para o estabelecimento de metas irrealistas?
- a conceção de indicadores podem ou não contribuir para o estabelecimento de metas que estimulem piores resultados, uma vez que podem induzir uma prática de sobrevalorização da quantidade em detrimento da qualidade?
- é exequível o estabelecimento de objetivos, que se alteram de ano para ano, no mesmo serviço, para o mesmo trabalhador durante vários anos consecutivos?
- de que forma o trabalhador pode contribuir para a dinâmica da sua carreira, numa perspetiva de obter distinção do mérito e excelência do seu desempenho, quando os objetivos possíveis de estabelecer forem esgotados e superados?

- quais são as consequências para a dinamização dos serviços, quando o(s) trabalhador(es) tendo obtido excelência no seu desempenho, mas por limitações orçamentais, políticas governamentais e em especial pela prevalência do sistema de quotas, ficam privados da promoção prevista?
- o método da avaliação de desempenho utilizado contempla medidas para salvaguardar transparência e imparcialidade por parte dos avaliadores?
- com a aplicação da diferenciação de desempenhos, é possível aos órgãos de gestão motivar os trabalhadores?
- em que medida, os resultados da diferenciação de desempenhos, comprometem ou não a dinâmica dos serviços públicos?
- qual a probabilidade de ocorrência de conflitos?

2.3.2 Espanha

A *Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público* (EBEP), assinala uma reforma histórica na regulamentação da gestão e coordenação do emprego público em Espanha. O EBEP “estabelece os princípios gerais aplicáveis a todas as relações de emprego público”, (*Ley 7/2007, de 12 de Abril*), dando primazia à melhoria da qualidade dos serviços que os cidadãos recebem da AP, valorizando assim o atendimento aos cidadãos e ao interesse público. Neste sentido, consagra como um dos elementos fundamentais, a avaliação de desempenho dos funcionários públicos, responsabilizando-os pelo desempenho da sua realização. O mesmo Estatuto refere que, “o governo deve estabelecer através de procedimentos baseados nos princípios da objetividade, igualdade e transparência” a avaliação periódica.

O EBEP instaura a promoção na carreira, a manutenção do emprego e obtenção de benefícios, com base na avaliação de desempenho, atribuindo importância à indução da motivação e de controlo interno para o efeito.

A avaliação de desempenho está contemplada no artigo 20. – A Avaliação de Desempenho, do Título III intitulado “Direitos e Deveres. Código de conduta dos funcionários”, estabelecendo os seguintes pressupostos:

- a definição dos sistemas de avaliação de desempenho dos trabalhadores é da competência dos três níveis governamentais (central, regional e local) da AP;
- a avaliação de desempenho é o processo através do qual se mede e valoriza a conduta profissional e a obtenção dos resultados;
- à avaliação de desempenho serão aplicados critérios de transparência, objetividade, imparcialidade, não discriminação e proteção dos direitos dos funcionários públicos, nos sistemas de avaliação;
- os efeitos da avaliação de desempenho na carreira horizontal, formação, vagas de postos de trabalho e as retribuições adicionais estão previstos no artigo 24.¹⁰;
- o resultado da avaliação de desempenho que a respetiva AP determina, contribui para a permanência no posto de trabalho por concurso;
- a aplicação da carreira horizontal, das retribuições adicionais derivada da alínea c) do artigo 24. e da cessação do posto de trabalho, exige em cada caso a aprovação prévia, dos objetivos da avaliação de desempenho.

De salientar que o artigo 1.3 do EBEP, vincula um dos principais fundamentos da sua atuação, através do tratamento da eficácia na planificação e gestão de recursos humanos, do desenvolvimento e qualificação profissional perante os trabalhadores, da avaliação e responsabilidade na gestão, da igualdade, mérito e capacidade de promoção (Ruiloba, 2012). Neste sentido o artigo 14, reafirma os objetivos acima mencionados quando trata dos direitos individuais dos trabalhadores da AP (Ruiloba, 2012). Como forma de garantir a referida eficácia na planificação e gestão dos recursos humanos, o artigo 13.3 vincula aos gestores a avaliação, através de critérios de eficácia e eficiência, prestação de contas e controle de gestão de desempenho em relação aos objetivos que foram definidos (Ruiloba, 2012).

¹⁰ "Artigo 24. Retribuições adicionais.

A quantidade e estrutura das retribuições adicionais dos funcionários públicos são definidas pelas leis de cada nível da administração pública, entre outros, os seguintes fatores:

a) Os progressos alcançados pelo funcionário dentro da carreira administrativa.
 b) A dificuldade técnica especial, responsabilidade, dedicação, incompatibilidade devido ao desempenho de determinados postos de trabalho ou as condições em que o trabalho se desenvolve.
 c) O nível de iniciativa, interesse ou esforço com que o funcionário realiza seu trabalho e ao desempenho ou resultados.
 d) Um extraordinário serviço fora do horário normal de trabalho." (tradução própria)."

Para Carreres (2009:7), os objetivos elementares da avaliação de desempenho consagrados no EBEP, são a motivação dos trabalhadores e o controlo interno, e considera que o mesmo fixa de “forma dispersa, direta e indiretamente um número de objetivos” da avaliação de desempenho. Neste sentido, Carreres (2009:7-9), identifica-os da seguinte forma:

“ 1) Em relação aos objetivos da administração: a) Melhorar a qualidade dos serviços que os cidadãos recebem da administração; **b)** Contemplar os fatores organizacionais que permitam satisfazer o direito dos cidadãos a uma boa administração.

2) Em relação ao sistema público de emprego: a) Um elemento-chave do novo regulamento; **b)** Direito Novo “... a objetividade e transparência dos sistemas avaliação”; **c)** Disponibilizar um sistema de emprego público objetivo e racional; **d)** Definir um equilíbrio entre direitos e responsabilidades dos funcionários públicos; **e)** A utilização mais eficiente dos efetivos; **f)** “... é socialmente inaceitável que sejam consolidados com carácter vitalício os direitos e posições profissionais, por aqueles que, eventualmente, não cumpram com êxito as suas responsabilidades.”

3) Em relação ao sistema de gestão de indivíduos: a) Incentivar os trabalhadores a cumprir as suas funções e responsabilidades de forma eficiente; **b)** Elemento indispensável aos efeitos da carreira horizontal; **c)** Promoção, fornecimento e manutenção dos postos de trabalho; **d)** Para a determinação de uma parte das retribuições complementares; **e)** Vincular o desempenho e produtividade; **f)** “A gestão de pessoal pode ganhar eficiência e equidade, que mais cedo ou mais tarde será traduzida em melhoria dos serviços prestados.”

4) Em relação à motivação: a) Relacionar a promoção e remuneração com a forma como as funções são executadas e servem os objetivos da organização (desempenho); **b)** “É injusto e contrário à eficiência que ofereça igualdade de tratamento a todos trabalhadores, independentemente do seu desempenho e sua atitude para com o serviço.”; **c)** A continuidade no trabalho depende da avaliação positiva do desempenho **d)** Facilitar a promoção interna para aqueles que obtiverem as competências e requisitos como forma de progressão na carreira.”

Muito embora o EBEP contemple a avaliação de desempenho como uma ferramenta importante na carreira dos funcionários públicos, encaminha para os três níveis de

governança da AP a definição do método a ser estabelecido. Em 2009 na “*Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas Españolas*” (2009), reforça a necessidade de promover e fomentar o impulso dos sistemas de avaliação de desempenho dos funcionários públicos, estabelecido no EBEP.

Após análise à legislação em vigor e consulta (em 2012) junto do serviço de informação legislativa Espanhola, quanto à existência de sistemas de avaliação nos três níveis governamentais da AP, concluímos que muito embora o Governo considere de extrema importância e tenha incentivado a sua implementação, até à data, não regulamentou a especificação das técnicas de avaliação de desempenho, para servir de base à avaliação a ser implementada pelas administrações central, regional e local.

2.3.3 Austrália

No âmbito das reformas em execução do *Blueprint*¹¹, e tendo em conta que uma das suas principais características incide na avaliação para atingir um serviço público de alto desempenho, a ênfase é dada a abordagens de desenvolvimento de políticas e à avaliação de programas. Duas recomendações específicas deste projeto, referem-se ao “Capital Humano” e, incluem o planeamento da força de trabalho - *Workforce Planning* e análises de capacidades. Assim a conclusão do *Blueprint*, refere que o objetivo das reformas “é transformar a APS em uma organização estratégica prospetiva, com uma cultura intrínseca de avaliação e inovação”, Advisory Group (2010:74).

No âmbito da avaliação, o *Blueprint*, adota o termo “Capital Humano” para demarcar uma mudança. Este termo serve para evidenciar uma abordagem mais sistemática e orientada para o futuro, para a construção e manutenção da capacidade de força de trabalho da APS, a fim de maximizar a eficiência de cada organização. Neste sentido, o desempenho dos trabalhadores causa impacto e assume-se como essencial para o sucesso da APS. Sendo que, a capacidade organizacional é determinada pelos trabalhadores de uma agência, pelos processos, pelos sistemas, pelas estruturas e cultura, e a sua ligação é de extrema importância para a produção de resultados.

¹¹ Vide referência ao *Blueprint* no ponto 1.2.3, pág. 21-22.

A avaliação de desempenho na APS está prevista na lei *Public Service Act 1999*, no n.º 10 – Valores da APS da parte 3 – Serviço Público da Austrália, essencialmente nas alíneas (b), (l) e (o) do parágrafo 1, dando extrema importância, quando refere que para a obtenção de mérito é necessário efetuar uma avaliação, através do previsto no parágrafo 2 que de seguida se apresenta:

“(1) Os valores da APS são os seguintes:

- (a) a APS é apolítica, realiza as suas funções de forma imparcial e de forma profissional;
 - (b) a APS é um serviço público em que as decisões de emprego são baseadas no mérito;
 - (c) a APS fornece um ambiente de trabalho livre de discriminação, reconhece e utiliza a diversidade da Comunidade Australiana que serve;
 - (d) a APS tem os mais altos padrões éticos;
 - (e) a APS é abertamente responsável pelas suas ações, no quadro da responsabilidade ministerial para o Governo;
 - (f) a APS é responsável perante o Governo no fornecimento franco, honesto e abrangente de conselhos precisos e oportunos para a implementação das políticas do Governo e programas;
 - (g) a APS oferece serviços de forma justa, eficaz, e imparcial ao público australiano e é sensível à sua diversidade;
 - (h) a APS tem a liderança da mais alta qualidade;
 - (i) a APS estabelece relações de trabalho que dão valor à comunicação, à consulta e à cooperação de funcionários sobre questões que afetam o seu local de trabalho;
 - (j) a APS fornece um justo, flexível, seguro e gratificante local de trabalho;
 - (l) a APS concentra-se na obtenção de resultados e gestão desempenho;
 - (m) a APS promove a equidade em matéria de emprego;
 - (n) a APS fornece uma oportunidade razoável para todos os membros elegíveis da comunidade de emprego na APS;
 - (o) a APS é um serviço baseado na carreira para melhorar a eficácia e coesão do sistema democrático do governo Australiano;
- (2) Para os fins do parágrafo (1), alínea (b), uma decisão relativa a contratação ou promoção é baseada no mérito se:

- (a) é feita uma avaliação da aptidão relativa às funções dos candidatos, através de um processo de seleção competitiva; e
- (b) a avaliação é baseada na qualidade das relações de trabalho entre os candidatos, e na qualidade das relações de trabalho realmente necessárias ao cumprimento dos seus deveres, e
- (c) a avaliação focaliza a capacidade relativa do candidatos para alcançar resultados relacionados aos deveres, e
- (d) a avaliação é a principal consideração na tomada de decisão.”

De referir que no n.º 11 da lei acima mencionada, vincula no Comissário do serviço público, a responsabilidade de dar instruções por escrito sobre cada um dos valores referidos para garantir a sua execução e, determinar caso seja necessário o âmbito ou a aplicação dos mesmos. No n.º 12, determina que os chefes das agências devem promover os valores da APS. Através desta lei infere-se que, a responsabilidade da definição das ferramentas de avaliação do trabalhador da APS é do Comissário, assim como a responsabilidade de garantir a sua execução.

Sedgwick (2011)¹², refere o seguinte: “Nós investimos em pessoas, não só para o bem do indivíduo, mas também para o valor que ele pode acumular para a organização - valor que pode ser compreendido e verificado em termos de produtividade de negócios e desempenho.”. Esta abordagem tem implícito o desenvolvimento de métricas e ferramentas para uma avaliação dos investimentos em sistemas avançados. Com isto, pretende avaliar se as capacidades da força de trabalho correspondem de forma eficiente às necessidades futuras da comunidade. Sedgwick (2011), defende que para um bom desempenho dos trabalhadores da APS, é necessário definir boas métricas e análises. De salientar que o referido Comissário afirma que “Para muitas das agências APS, esta tarefa vai apresentar um desafio, porque não temos uma cultura bem estabelecida de medição ou avaliação sobre este aspeto da atividade da APS.”. Por outro lado, acredita que através dos métodos de avaliação, a incidência sobre o “Capital Humano” e sobre o desenvolvimento da capacidade da organização, se desenvolvem naturalmente. Neste sentido Sedgwick (2011), refere que “não significa simplesmente aderir às medidas

¹² Steve Sedgwick – Comissário do APS.

utilizadas pela comunidade empresarial e aplicá-las no sector público. Há muita coisa que podemos aprender no sector dos negócios, mas também há muita coisa que marca a diferença sobre o sector público.”.

Através das recomendações do *Blueprint*, e tendo em conta que o mesmo faz referência ao *Benchmarking* do Capital Humano como um sistema de avaliação adequado, Sedgwick (2011), através de John Alstete, define este sistema da seguinte forma: “o *benchmarking* foi concebido originalmente como um processo contínuo de melhoria da qualidade, em que uma organização se esforça para melhorar a sua prática, comparando o seu desempenho com outro, através de um esforço para a aprendizagem e progressão.”. Assim, o *benchmarking* do capital humano é considerado o sistema de avaliação indicado para a APS, tendo em conta que será usado para identificar e compreender as melhores práticas exercidas, ou seja, adaptar e melhorar as práticas com a finalidade de atingir o nível de excelência desejado, para que o mesmo seja superado com melhores práticas (Sedgwick, 2011).

A capacidade organizacional na APS, segundo Sedgwick (2011), é descrita como sendo:

“um conjunto distinto de qualidades – por exemplo, os nossos valores da APS, podem ser vistos como fundamentais para a nossa capacidade de um conjunto de habilidades que a APS mantém para o governo, a fim de criar valor público - amplamente estes podem ser de assessoria política, serviços de regulação, a capacidade de prestação de serviços ou a implementação do programa de um conjunto de competências organizacionais essenciais, tais como agilidade e capacidade de resposta.”

É com base na experiência do Reino Unido, que a APS vai operacionalizar os referidos conceitos e os efeitos das revisões da capacidade da APS em avaliar como a agência apresenta capacidade em três áreas-chave, sendo elas: qualidade das pessoas, processos e práticas.

Conclui-se que a avaliação de desempenho na APS, é recomendada pelas reformas propostas no *Blueprint*, e prevista na lei *Public Service Act 1999*. A referida lei atribui como principal efeito da avaliação de desempenho individual, a atribuição de mérito, contribuindo para as decisões de emprego, ou seja, uma decisão relativa a contratação ou

promoção é baseada no mérito, sendo este um dos valores definidos para a APS. A responsabilidade de definir os valores contemplados na lei *Public Service Act 1999*, é do Comissário, assim, Steve Sedgwick (2011), divulga que a APS vai experimentar a avaliação de desempenho com novas ferramentas, sendo elas o *Benchmark Capital Humano* e análises de capacidade, a fim de melhorar a eficácia da APS e, a sua capacidade de desenvolver e oferecer políticas, regulamentos, serviços e programas que melhor atendam as necessidades evolutivas da Austrália contemporânea.”.

2.3.4 Análise comparativa

Através da identificação dos sistemas de avaliação de desempenho adotados nos três países em análise, salienta-se o caso de Espanha, dado que o seu Governo à presente data não estabeleceu os procedimentos quanto às técnicas a serem utilizadas na avaliação de desempenho, embora o EBEP contemple que os mesmos devem ser baseados nos princípios da objetividade, igualdade e transparência. O referido estatuto contempla que a avaliação de desempenho é a base da promoção na carreira, da manutenção do emprego e da obtenção de benefícios.

A Austrália por sua vez, contempla o *Benchmark Capital Humano* e análises de capacidade, como sendo o sistema de avaliação indicado para efetivar as reformas em curso. De salientar que, a definição das ferramentas para avaliação estão em fase de estudo, dado que o Comissário da APS revela dois grandes princípios a ter em conta:

- 1 – A especificidade dos serviços públicos, tendo em conta que a realidade empresarial não pode ser aplicada à realidade dos serviços públicos;
- 2- Um pensamento sistémico, através de uma parceria com as instituições académicas, dado que os problemas são multidisciplinares e requerem uma análise abrangente.

Desta forma a avaliação de desempenho na Austrália pretende, ao contrário dos outros dois países em análise, o contributo académico para que sejam estabelecidas ferramentas de avaliação adequadas à realidade do sector público e, se traduzam num contributo para o desempenho da APS.

No caso da AP em Portugal, o sistema de avaliação de desempenho, tem as ferramentas da avaliação definidas e vinculadas pelo SIADAP em execução. Salienta-se no entanto que, se por um lado a avaliação de desempenho está em execução, por outro lado, as ferramentas utilizadas foram transcritas do sector privado, ao contrário da Austrália que está a desenvolver um sistema de avaliação com base na especificidade da AP. Tal como os outros dois países em análise, a avaliação de desempenho em Portugal aplica-se do trabalhador aos serviços da AP, como forma de maximizar a eficiência e eficácia dos serviços públicos, no sentido em que existe uma articulação e medição de resultados organizacionais para definir o desempenho de cada trabalhador.

Um dos aspetos de similitude entre os três países, é o reconhecimento de mérito como resultado de uma avaliação traduzida em efeitos benéficos para a organização. Assim, o reconhecimento de mérito nos três países em análise, traduz-se em promoções na carreira e, conseqüentemente, uma motivação para a continuidade de melhoria no desempenho a realizar. De salientar que, desde o início de 2011, o Governo Português estagnou o reconhecimento de mérito e as promoções na carreira, devido à contenção de despesa pública.

Convém referir que, a especificidade prevista na avaliação de desempenho do sistema Português, difere dos outros dois países em análise, dado que se traduz na criação de diferenciação de desempenho por categorias profissionais ao nível dos trabalhadores - as chamadas quotas. Este fator assume extrema importância no sentido em que, apenas 25% dos trabalhadores podem progredir na carreira, abrindo um precedente de conflito.

No sistema adotado por Portugal, os serviços públicos devem procurar gerir o desempenho do trabalhador para que ele esteja alinhado com os resultados do serviço, no entanto existem problemas, em particular, no que diz respeito à confiança nas medidas escolhidas, dado que põem em causa a equidade do sistema.

CAPÍTULO III – A GESTÃO DE CONFLITOS

3.1 O indivíduo em contexto organizacional

O estudo do comportamento do indivíduo em contexto organizacional é sustentado nas ciências comportamentais, sendo elas: psicologia, psicologia social, sociologia, antropologia e as ciências políticas¹³. Enquanto que a psicologia estuda o comportamento do ser humano como indivíduo, as outras estudam o comportamento do indivíduo como parte integrante da sociedade e das organizações (Robbins, 2004:3).

Numa primeira abordagem, e tendo em conta a sua aplicação nos pontos seguintes, iremos expor algumas definições contributivas para a análise do indivíduo.

Identidade: o indivíduo é constituído por uma identidade, neste sentido, Fischer (1996:209), refere que “o conceito de identidade apresenta-se como uma ideia-síntese que mostra como se articulam num indivíduo o psicológico e o social: trata-se de uma noção que exprime o resultado das interações complexas entre o indivíduo, os outros e a sociedade”.

As diversas características da identidade do indivíduo são mutáveis, isto é, modificam-se de acordo com a sua vivência, podendo o indivíduo ao longo da sua vida adquirir várias identidades. Fischer (1996:219), destaca “três características essenciais da identidade:

- “- o Eu, que mostra como o indivíduo define quem é;
- a pertença social, que evidencia a maneira como o indivíduo se refere aos grupos que lhe permitem avaliar a pessoa que é;
- a implicação social, que indica os graus de interiorização dos papéis e as modificações da identidade em função das mudanças do estatuto social de um indivíduo.”

Através desta breve caracterização, poder-se-á inferir que o indivíduo enquanto ser singular, é produto da interação estabelecida com o meio social. Por outro lado, a sua identidade social, é constituída pelas interações e cognições adquiridas no seu processo psicossocial de construção e auto-representação.

¹³ Vide Anexo IV – Contribuições para o estudo do comportamento organizacional, pág. 101.

Sentimento: representa um estado afetivo que tem por antecedente imediato uma representação mental, provocando uma ou mais das seguintes situações: sensibilidade, emoção, mágoa, desgosto, intuição, pressentimento, palpite, consciência, juízo, opinião, ponto de vista, convicção, ideia, percepção, sensação, desejo, propósito, fim e desígnio.

Emoção: traduz informação sobre o indivíduo, no sentido em que exprimem o que existe de mais pessoal do indivíduo. Segundo Pierson (1999:30), “As emoções são precedidas pelas sensações, cuja história cada um não deixará de escrever por si mesmo.” Na perspectiva de que os sentimentos traduzem emoções, Pierson (1999:33), considera que estas “suscitam inúmeras resistências” e “para um grande número de nós, as emoções na vida profissional são o inimigo público”.

Cognição: expressa-se pela percepção que cada parte tem sobre a outra e o significado que cada uma confere à relação (Fischer, 1996:45). No âmbito da psicologia social, a cognição social pode ser definida como “um conjunto de atividades mentais de processamento de informação respeitante ao mundo social, através do qual se constrói um modo de conhecimento da realidade baseado em saberes prévios, compostos por valores e crenças.” (Fischer, 1996:126).

Existe uma influência mútua entre sentimentos e cognições, na medida em que os sentimentos fornecem aspetos fundamentais no funcionamento da cognição e na determinação do conhecimento comportamental. As emoções e sentimentos influem a cognição através da memória, aprendizagem, razão e linguagem.

Comunicação: consiste segundo Fischer (1996:207), no “conjunto de situações, meios, comportamentos e processos através dos quais se estabelecem e organizam as relações interpessoais e sociais, no decorrer das quais a informação é transmitida e trocada entre indivíduos e entre grupos num dado contexto social.”. Na comunicação, a linguagem, a circulação da informação e os elementos não-verbais, assumem-se como elementos essenciais do seu processo.

Motivação: consiste nas “forças psicológicas internas de um indivíduo que determinam a direção do seu comportamento, o seu nível de esforço e a sua persistência face aos obstáculos.”, George e Jones (1999:183), citados por Cunha *et al.* (2007:155). Por outro lado, Fischer (1996:128) refere que as motivações “podem estar relacionadas com a

tentativa de alcançar objetivos pessoais e desempenhar, por exemplo, o papel de reforço de uma percepção”.

Ética: consiste num conjunto de normas, princípios e valores mediante os quais um indivíduo decide a sua conduta. De salientar que a ética contém por ordem ascendente três níveis de análise em contexto organizacional: nível individual, nível do grupo e nível do sistema organizacional (Robbins, 2004:13).

O comportamento das ações e atitudes do(s) indivíduo(s) no seio das organizações, é estudado pela disciplina do comportamento organizacional. Esta disciplina tem sido estudada por inúmeros autores, contribuindo para a análise científica através de um estudo sistemático em detrimento de uma análise intuitiva, dos fenómenos do comportamento dos indivíduos nas organizações (Robbins, 2004:2). O referido estudo sistemático contribui para que a organização se muna de ferramentas capazes de complementar a sua gestão. Neste sentido, a gestão das organizações não contempla apenas a gestão dos recursos para atingir os resultados desejados, como também contempla a gestão comportamental dos indivíduos, como elementos fundamentais no processo de orientação para os resultados.

No âmbito da psicologia social, as relações assumem várias noções das quais se destaca “a atracção”. Esta definição permite despertar para a relevância da dimensão afetiva nas relações, sendo que a mesma, “define a dimensão afetiva em relação aos outros que se caracteriza pela expressão de atitudes positivas (a simpatia) e pode traduzir-se pelo desejo de se aproximar deles”, citando Fischer (1996:43-44).

Para Fischer (1996:44) as relações sociais podem ser distinguidas em dois grandes tipos:

- “- as relações convencionais que são mais ou menos fortemente prescritas por normas sociais ou hierárquicas; é o caso, por exemplo, das relações profissionais, isto é, das situações em que a relação não é livremente escolhida;
- as relações não convencionais que fazem intervir uma dimensão mais pessoal; nestes casos, a relação traduz-se por uma escolha livre e uma maior implicação.”

Podemos apreender através da exposição feita que o indivíduo como membro integrante de uma organização, possui inúmeros fatores que condicionam de uma forma positiva e/ou negativa, o desenvolvimento do comportamento organizacional. O conflito é uma ocorrência no comportamento das organizações, que merece toda a dedicação por parte dos gestores.

Muito embora o estudo do conflito tenha sido desenvolvido no âmbito das organizações empresariais, as suas aceções, são aplicadas às organizações públicas. Assim, este capítulo assume-se como a base da explanação do conflito, para uma aplicação ao sector público. De salientar que, da literatura disponível, não foi encontrada a especificidade do conflito na AP, pelo que será extrapolado do sector privado para o sector público, salvaguardando as suas particularidades.

Iremos de seguida desenvolver o conflito, com o objetivo de perceber em que circunstâncias pode afetar de forma positiva ou negativa, a eficiência e a eficácia das organizações da AP, tendo por base a sua gestão.

3.2 Conflito e sua conceção

O ser humano transporta o conflito em permanência na sua vida. Numa comunidade a existência da partilha de gostos, costumes, propósitos e preocupações nem sempre é pacífica. Os valores, desejos e objetivos de cada ser humano, assumem direções diversas que, quando colocados em interação podem originar o conflito.

O estudo sobre o conflito estende-se da Sociologia à Administração e Gestão, passando pela Filosofia e pela Psicologia. Inicialmente o conflito foi estudado como um fenómeno social e, sendo considerado como fator influente na vida das organizações, assumiu um papel importante na tentativa de generalizar uma teoria de gestão e comportamento organizacional (Pondy, 1967).

O conceito de conflito assume múltiplas aceções, nem sempre consensuais, e por isso é difícil optar-se por apenas um. Partindo do indivíduo como um elemento individual e passando para a sua interação com outro(s) indivíduo(s), expor-se-ão alguns conceitos considerados necessários ao presente estudo.

“Conflito - situação em que existem impulsos emotivos e motivacionais contraditórios. Quando o sujeito se encontra neste caso é necessário fazer uma opção sem a qual o conflito não se resolverá, resultando numa frustração.” (Dicionário online de psicologia, 2010). Esta definição circunscreve-se à esfera do indivíduo, expondo a necessidade de escolhas ao longo do seu percurso, quer a nível da sua vida particular, quer a nível social e profissional. Uma segunda etapa surge quando o indivíduo manifesta a necessidade de interagir com outro indivíduo ou com um grupo de indivíduos, assim, outras definições são necessárias.

Bercovitch J. (1983:105), através de Cf. M. Deutsch e C.R. Mitchell, sugere, em sentido amplo, que (tradução própria):

“o conflito refere-se a todos os tipos de interações antagónicas. Mais especificamente, ele pode ser definido como uma situação em que duas ou mais partes têm objetivos incompatíveis, em que as suas perceções e comportamentos são condizentes com as incompatibilidades.”

Para o mesmo autor “o conflito é um fenómeno social que é encontrado a nível pessoal, em grupo, ou em interações organizacionais.” assim como no seio das organizações e, deve ser encarado como natural e inevitável para que a sua gestão seja produtiva e relevante, gerando assim uma fonte de criatividade.

Para Putnam & Poole (1987:552), o conflito é a “interação de pessoas interdependentes que proporcionam a existência de objetivos, desejos e valores opostos, e que encaram a outra parte como potencialmente capaz de interferir na realização desses desideratos”. Esta definição é considerada por Cunha *et al.* (2007:518), como sendo a exposição sobre o conflito “porventura mais enfática”, dado que incorpora três componentes: a interação, a independência e a perceção de incompatibilidade que desenvolvem da seguinte forma:

- “ - A **interação** representa o modo através do qual o conflito se forma e é sustentado. Sem as ações e reações das partes, a grande maioria dos conflitos não ocorreria.
- As partes ligam-se por atos de **interdependência**, na medida em que cada uma pode constranger ou interferir nos objetivos da outra.

- Pelo menos uma das partes **perceciona** que a situação se caracteriza pela **incompatibilidade** de objetivos, desejos, metas ou valores, e que tal pode dificultar ou inviabilizar a concretização dos seus anseios.”

Segundo Cunha *et al.* (2007:518), Thomas (1992:653), propõe devido à reserva expressa quanto à redundância das componentes mencionadas em cima, a seguinte definição de conflito: “o processo que se inicia quando uma parte percebe que a outra tem afetado negativamente, ou se presta a fazê-lo, algo que é importante para si”. Esta definição, considerada por alguns autores como uma definição simples de conflito, conduz à existência de alguma interação e abrange uma vasta gama de comportamentos.

Tendo em conta as definições acima expostas, o conflito assume-se como uma particularidade que acompanha determinado facto ou acontecimento da vida de cada indivíduo e das organizações. O conflito é inevitável tendo em conta a crescente mudança no ambiente das organizações, a presente turbulência nos mercados mundiais, o contexto dos processos de integração europeia, a globalização e a interação das políticas públicas nacionais e comunitárias, influenciando de igual forma o sector privado e o sector público. Neste sentido Serrano (2001:12), afirma que “O progresso é impossível sem a mudança e por detrás de toda a mudança sempre há um Conflito, mais ou menos explícito, mais ou menos percebido como tal, mas irremediavelmente, Conflito.”.

Moreira e Cunha (2007:154), referem que muitos cientistas sociais – fundamentalmente organizacionais – têm contribuído para as alterações do pensamento sobre o conflito. A escola clássica introduziu a primeira teoria sobre o conflito (analisa a forma como certas interações sociais ocorrem através do conflito) no séc. XIX. Karl Marx, através do seu estudo sobre a dinâmica social que designou de luta de classes, propôs a teoria do conflito, tendo como base a importância das relações entre burguesia e proletariado. Posteriormente Max Weber estudou a mesma teoria introduzindo-lhe a componente emocional. Com esta abordagem Weber contribuiu e constituiu uma importante influência na teoria do conflito.

Para Moreira e Cunha (2007:154), “os autores clássicos pioneiros da teoria organizacional, como Taylor, Weber e Fayol”, consideravam o conflito e as suas

consequências uma ocorrência negativa no seio das organizações, ou seja, uma patologia social. Os clássicos defendiam que qualquer grupo social, sociedade e organização no seu estado normal, vivem em harmonia e equilíbrio e por isso o conflito é uma perturbação que deve ser reprimida e eliminada. Nesta corrente de pensamento não era considerado o conflito das organizações, tal como refere Chiavenato (1983:147), “uma vez que acreditavam na perfeita compatibilidade entre os interesses da empresa e dos empregados (o que é bom para a organização, como os métodos racionalizados de trabalho, é igualmente bom para os empregados, pois trazem melhor remuneração)”. Por seu lado, Robbins (2004:172), classifica a posição assumida pela escola clássica como “a visão tradicional” da conceptualização de conflito. O mesmo autor considera que a visão tradicional assume uma “abordagem simplista do comportamento das pessoas que criam o conflito” (Robbins, 2004:172).

Os autores da escola das Relações Humanas consideravam o conflito indesejável e direcionavam toda a atenção para a solução dos problemas causados, mas descuravam a sua origem. Consideravam que qualquer grupo ou sistema social continha a presença constante do conflito, dado que o equilíbrio e a harmonia não existem em nenhuma sociedade. Para Chiavenato (1983:147), estes autores “consideravam o *conflito industrial* entre os interesses da organização e os interesses dos empregados como basicamente indesejável”. Uma outra perspetiva sobre o conflito surgiu com a teoria funcionalista e os seus seguidores defendiam que o conflito contribui para a inovação e para o desenvolvimento da organização, segundo Rocha (2010:131). Debruçaram-se sobre a vertente funcional e produtiva, “afirmam que o conflito nas organizações equilibra as relações de poder, promove a flexibilidade e adaptabilidade, e impede a estagnação das unidades de trabalho”, Putnam (1997:147).

Atualmente, a teoria interaccionista defende que o conflito é benéfico para as organizações mas a um nível moderado, dado que “a ausência do conflito bem como o excesso de conflito, são negativos para o desempenho organizacional” Rocha (2010:131). Os teóricos interaccionistas consideram que “o conflito também influencia a adaptação, crescimento e a estabilidade das organizações (...). O conflito e a cooperação (...) caracterizam a vida organizacional (...)”, Putnam (1997:147). O conflito moderado,

defendido por alguns teóricos das organizações, contribui para a dinamização da organização, dado que incentiva a inovação e a criatividade. Esta teoria estimula o conflito, enquanto que a escola das Relações Humanas admite-o. Para Robbins (2004:173), a principal contribuição da teoria interaccionista “é encorajar os líderes a manter um nível mínimo constante de conflito – o suficiente para manter o grupo viável, autocrítico e criativo”.

Considerando a teoria interaccionista, o conflito não é forçosamente maléfico ou benéfico para as organizações. Dependendo da sua natureza, o conflito moderado pode contribuir para um desempenho dinâmico. Embora a referida teoria seja largamente expressa no seio das organizações empresariais, a mesma, não deixa de se manifestar no âmbito das organizações públicas.

Robbins (2004:173), considera importante decompor a natureza do conflito em funcional e disfuncional. O conflito funcional contribui para apoiar os objetivos do grupo e para um melhor desempenho, assumindo assim uma função construtiva. O conflito disfuncional contribui para dificultar o desempenho do grupo, constituindo assim uma função destrutiva. Para o mesmo autor a existência de três tipos de conflito (de tarefa, de processo e de relacionamento) constituem a base de diferenciação entre o conflito funcional e disfuncional. Robbins (2004:173), distingue estes três tipos de conflito da seguinte forma: “O conflito de tarefa está relacionado com o conteúdo e com os objetivos do trabalho; o de relacionamento com as relações interpessoais; e o de processo com a maneira como o trabalho é realizado.”.

3.3 O conflito nas organizações

As organizações assumem-se como unidades sociais, constituídas por pessoas devidamente coordenadas para que em conjunto atinjam o propósito para o qual a mesma foi fundada, ou seja, para atingirem um objetivo comum (Robbins, 2004:3). Renaud (1997) no seu estudo sobre “A decisão ética”, aborda a existência do conflito, ao nível do sistema organizacional, da seguinte forma: “Raras são (...) as instituições em que a maior parte dos que nelas prestam o seu trabalho profissional não são atravessadas por conflitos mais ou menos graves, mais ou menos abertos.”. No âmbito da ética a nível

individual podemos aferir que a partir da resposta que cada indivíduo dá perante uma situação de conflito, se infere que a ética está intimamente ligada à questão do conflito.

No contexto das organizações, e de uma forma abrangente, as causas geradoras do conflito prendem-se essencialmente com valores, ética, motivação e com as lutas pelo poder para obtenção de estatuto social e/ou profissional. Os referidos temas, cada vez mais, são tratados com cuidadosa atenção pela AP da maior parte dos países, existindo vários estudos realizados principalmente pela OCDE, onde reforçam a necessidade da sua regulamentação. Países como a Espanha e Austrália consagram a sua regulamentação através de um código de conduta ética para os trabalhadores da AP. Pelo contrário, em Portugal, tal via ainda não foi inscrita como efetiva necessidade no âmbito da vida e da organização da AP.

Numa organização não se pode dissociar o indivíduo como ser social, do indivíduo como sendo um elemento da mesma. Neste sentido, fatores como competição, escassez de recursos, interdependência, ambiguidade em relação à autoridade e à responsabilidade, diferenciação e autonomia, propiciam o surgimento de conflitos nas organizações.

Sendo o conflito indubitavelmente um dado adquirido nas organizações, compete aos gestores a sua aceitação e a sua gestão eficaz. Como já foi referenciado acima, a teoria interaccionista advoga o conflito moderado, no sentido em que contribui para a dinamização da organização, funcionando como um estímulo para o incentivo à inovação e à criatividade.

Para uma análise mais profunda do conflito nas organizações e da sua gestão, procedemos à explanação do conflito.

3.4 Níveis de conflito

Numa abordagem abrangente sobre o conflito e tendo em conta as suas múltiplas aceções, torna-se imperioso numa primeira fase expor os seus diferentes níveis. A perspetiva de análise dos mesmos, aponta a fonte do conflito organizacional para a unidade de análise envolvida e, neste sentido, as suas características especificam as condições que afetam o curso de um conflito e determinam o modo da sua gestão (Bercovitch, 1983:107). Os níveis de conflito podem ser categorizados em: Intrapessoal,

Interpessoal, Intragrupal, Intra-Organizacional, Intergrupar e Inter-Organizacional, conforme figura 3 – Níveis de Conflito.

Muito embora os seis níveis de conflito existentes nas relações organizacionais assumam relevância, o conflito interpessoal dada a sua natureza, constitui-se como a base da produção teórica deste estudo, sendo ele uma componente proporcionadora de criação de conflitos nos restantes níveis.

O conflito Interpessoal pode ser definido como a ocorrência entre dois ou mais indivíduos com objetivos opostos, enfatizando a sua interação. Para Bercovitch (1983:108), o conflito interpessoal “ênfatiza a interação de fatores humanos numa organização”, considerando de extrema importância o surgimento e a natureza dos referidos fatores, classificando-os de natureza pessoal e funcional. Quanto à natureza pessoal, e dado que os indivíduos possuem qualidades, necessidades e competências próprias, a sua interação com outro indivíduo pode produzir um comportamento de conflito e afetar a performance organizacional.

A natureza funcional do conflito interpessoal, impõe-se pelo papel que cada indivíduo desempenha na organização. Partindo do pressuposto que as especificações das funções tendem a ser ambíguas e incompletas, na sua interação com os outros, muitas vezes alguns indivíduos sentem-se insatisfeitos com o seu papel ou posição, ou podem sentir que as suas aspirações para cargos mais elevados são frustradas (Bercovitch, 1983:108). O mesmo autor conclui que “o conflito interpessoal pode ser explicado, em grande medida, em termos de papéis estabelecidos e as suas expectativas em situações particulares”.

Do exposto infere-se que a interação interpessoal assume extrema complexidade nas organizações, dado que os indivíduos partilham necessidades complementares ocupando diferentes posições. Em consequência desta tomada de posições, os indivíduos estão interligados e interdependentes, afetando assim os comportamentos e atitudes (Bercovitch:1983, 111-112), e por isso, as suas relações estão condicionadas por aspetos psicossociais.

Figura 3 - Níveis de Conflito

Intrapessoal

O conflito ocorre dentro do indivíduo. Pode radicar no conflito de ideias, pensamentos, emoções, valores, predisposições.

exemplos/comentários:

- * Dissonância cognitiva (e.g., a pessoa fuma, embora saiba, por conselho médico, que está proibida de fazê-lo; o indivíduo considera que tem um excelente desempenho, mas percebe que o relatório de desempenho elaborado pela chefia lhe é desfavorável; a pessoa considera-se muito inteligente, mas percebe-se dos seus fracassos incessantes).
- * Dissonância emocional (e.g., a pessoa tem que expressar emoções - como, por exemplo, rir-se quando atende os clientes que não correspondem aos seus reais sentimentos).
- * Ambiguidade de papel (e.g., um novo empregado experimenta incertezas acerca do seu papel, isto é, das ações que lhe cabe realizar).
- * O indivíduo percebe incompatibilidades entre várias expectativas de papel, de tal modo que a satisfação de uma colide ou impede o cumprimento de outra (conflito de papel). Pode ocorrer, por exemplo, quando a pessoa recebe orientações distintas de duas chefias (ou até da mesma) e/ou percebe incompatibilidades entre o seu papel de pai e de membro organizacional.
- * Sobrecarga de papel (e.g., as diversas expectativas de papel são compatíveis, mas excedem o tempo ou os conhecimentos disponíveis).

Interpessoal

O conflito ocorre entre indivíduos (e.g., amigos, colegas de trabalho).

exemplos/comentários:

- * Vários colegas de trabalho entram em "guerra" por um lugar aberto a concurso.
- * O superior e o subordinado discordam acerca da classificação de desempenho que o primeiro atribuiu ao segundo. Ou acerca do (in)cumprimento de prazos na realização de tarefas.
- * Dois diretores discordam acerca da estratégia a seguir pela organização, ou do prazo de pronto-pagamento.
- * Neste tipo de conflitos, as partes tendem a comunicar diretamente entre si. Muitos princípios atinentes à teoria relacionam-se com este tipo de conflito, podendo ser aplicados a conflitos verificáveis noutros níveis.

Intragrupal

O conflito ocorre dentro de um pequeno grupo.

exemplos/comentários:

- * Os membros de uma equipa de trabalho divergem acerca do modo como devem reagir a uma dada política organizacional. Ou acerca do melhor modo de reorganizar a célula de fabricação.
- * Os membros de um comité colidem em torno da questão de se saber como devem ser reduzidos os custos (e.g., despedir pessoal ou mudar de instalações?).

Intergrupar

O conflito ocorre entre grupos (e.g., equipa A vs. equipa B)

exemplos/comentários:

- * Os departamentos comercial e financeiro colidem a propósito dos prazos de pagamento a conceder aos clientes.
- * Várias unidades organizacionais estão descontentes com o modo de atuação do departamento de compras.
- * Devido à grande quantidade de pessoas envolvidas e às múltiplas interações, este tipo de conflito (tal como o intra e interorganizacional) tende a tornar-se complexo, enredado e de resolução difícil.

Intra-organizacional

O conflito abrange a generalidade das partes da organização.

exemplos/comentários:

- * A organização transforma-se numa "arena política completa" devido à introdução inesperada de novas políticas.
- * Existe um conflito generalizado entre as chefias e os subordinados.

Inter-organizacional

O conflito ocorre entre organizações.

exemplos/comentários:

- * Uma associação ambiental e uma empresa colidem por razões ambientais (poluição).
- * Duas organizações digladiam-se em torno de um contrato de fornecimento a uma terceira empresa.

Fonte: Adaptado de *Cunha et al. (2007:520)*: Construído a partir de *Gordon (1996)*; *Lewicki et al. (1999)*.

Perante a análise efetuada quanto às características das relações sociais definidas por Fischer (1996), e a caracterização dos fatores humanos de uma relação em contexto organizacional, para a definição de conflito interpessoal feita por Bercovitch (1983), poder-se-á inferir que as relações entre indivíduos na organização exigem, dada a sua complexidade e a sua propensão para o conflito interpessoal, aos gestores respostas de ação eficaz e sensata, sendo que estas dependem de um pensamento claro e de uma análise sistemática.

3.5 Fatores propiciadores e formas de conflitos

A categorização dos conflitos pelo seu nível não contempla toda a sua dimensão, é necessário diferenciar a sua base constituinte. Neste sentido, Cunha *et al.* (2007: 519), através de Thomas (1992), propõem a existência de três formas de conflitos: de objetivos/interesses, cognitivos (ou de julgamento) e normativos. Para estes autores, o mesmo conflito pode assumir aspetos destas três formas, definindo-as da seguinte forma:

- Os de **objetivos/interesses** resultam do facto de pelo menos uma das partes percecionar que os seus fins, interesses, objetivos ou satisfação de necessidades são incompatíveis com os da contraparte. A parte que se sente ameaçada procura então garantir o alcance dos seus objetivos, obstruir o esforço do oponente na consecução dos seus, ou obter uma solução compatibilizadora.
- Os **cognitivos** advêm da divergência na avaliação cognitiva de dados empíricos ou factuais e expressam-se em controvérsias. A questão chave radica no modo de combinar as diferentes informações, perspetivas e raciocínios, tendo em vista formular uma conclusão mais ou menos exata. As controvérsias podem ser construtivas (as partes trocam informação, confiam e ouvem-se mutuamente, tentam incorporar as perspetivas da outra), ou destrutivas (as partes ocultam informação importante, não se escutam mutuamente e tentam dominar inteiramente a outra).
- Os conflitos **normativos** resultam de divergências em matérias relacionadas com as formas apropriadas de comportamento. A origem do diferendo pode radicar em critérios de ordem ética, de justiça, de hierarquia social ou outros critérios presentes no sistema social. Aqui, as questões-chave radicam na determinação das normas que devem ser aplicadas, no grau de aderência de um dado comportamento à norma, e nas sanções que devem ser aplicadas em caso de violação.”

Por outro lado, Levine & Thompson (1996) e De Dreu *et al.* (1999), mencionados por Cunha *et al.* (2007), atribuem quanto à forma, conflitos de recursos, intelectivos e avaliativos, correspondendo de certa forma aos mencionados acima. Definindo como conflitos de recursos, os originados pela escassez de recursos; os intelectivos como os conflitos de diferenciação de percepção de factos ou dados; os conflitos avaliativos como sendo os originados pela existência de valores, gostos e inclinações diferentes. Enquanto que para Bercovitch (1983:104), o conflito assume as formas de escassez de recursos, divisão de funções, relações de poder e diferenciação de papéis.

3.6 O Processo do Conflito

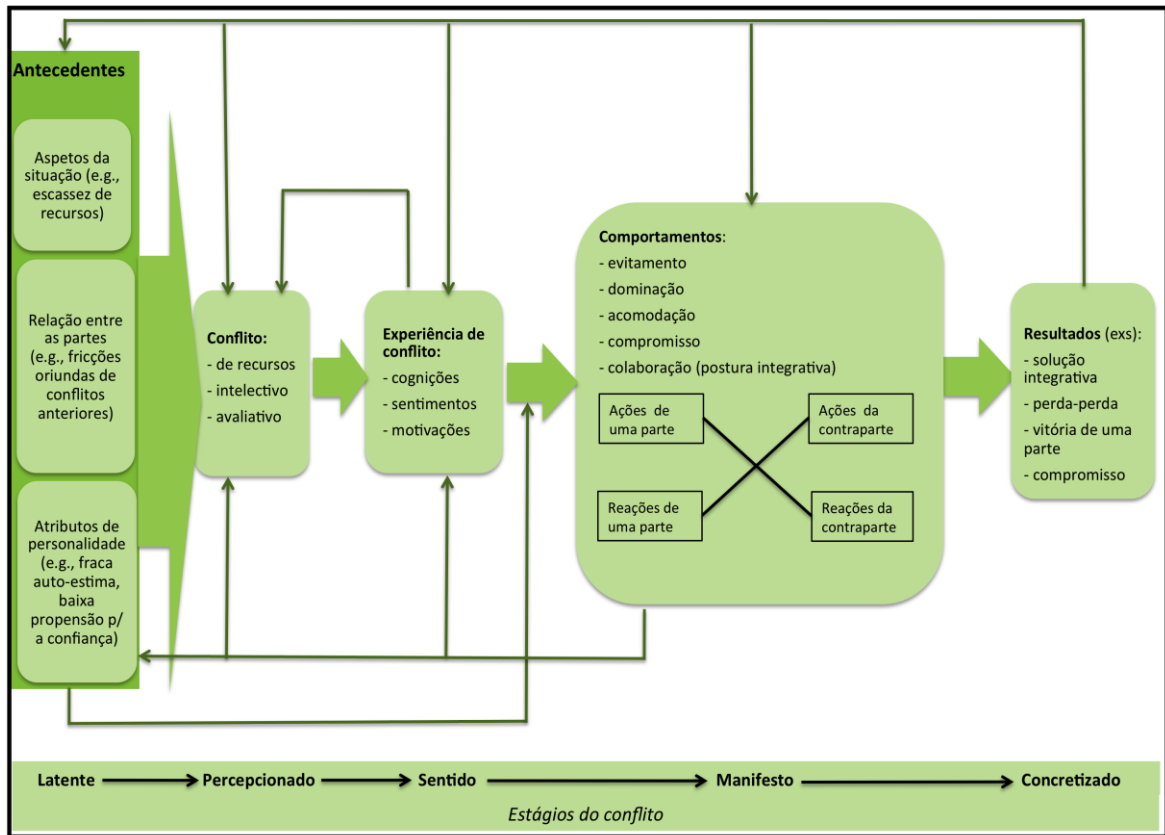
Na tentativa de discernir, no seio das organizações, os antecedentes e o decurso do conflito como uma ferramenta essencial para a adoção de uma estratégia de gestão, explanar-se-á o processo do conflito.

Aludindo ao modelo explicativo do processo de conflito (Figura 4), de Cunha *et al.* (2007:529), constituído a partir de De Dreu (1997) e De Dreu *et al.* (1999), e ao estabelecimento do paralelismo com os cinco estádios sequenciais do conflito propostos por Pondy (1967), poder-se-á ter uma percepção clara, e segundo os mesmos autores, de que “o conflito é caracterizável como um processo, cuja sequência de eventos tende a ser recursiva, iterativa.”.

No estágio 1 – Conflito Latente, o conflito não é perceptível, mas existe potencial para a sua ocorrência devido à natureza dos seus antecedentes¹⁴. A existência de antecedentes de natureza individual e relacional, demonstram que na base de cada conflito, o conceito e as características de identidade pessoal apresentam-se como uma ferramenta fundamental para uma análise mais aprofundada de todo o processo de conflito. Não menos importantes, os antecedentes de natureza situacional que consistem essencialmente na escassez de recursos, são derivados a fatores endógenos e/ou exógenos à organização.

¹⁴ Vide Anexo V – “Alguns potenciais antecedentes de conflito”, págs. 102-103.

Figura 4 - O processo do conflito



Fonte: Adaptado de Cunha *et al.* (2007:529).

Na sequência dos antecedentes supra referidos, o conflito entra no estágio 2 – conflito percebido, compreendendo assim a situação em que o conflito é perceptível. Quando uma ou as partes têm consciência que os seus objetivos/metastão a ser obstruídas, os conflitos nos seus três tipos básicos: de recursos, intelectivos e avaliativos, Cunha *et al.* (2007:529), emergem, conduzindo de imediato ao estágio 3.

O estágio 3 corresponde ao Conflito Sentido, encaminhando à experiência do conflito sob a forma de cognições, sentimentos e motivações. Compreende-se assim que a ocorrência de sentimentos podem em larga medida, neste estágio, fazer parecer o conflito mais importante do que na realidade é. Neste sentido, e tendo em conta que as emoções podem ser agradáveis ou penosas, a sua expansão pode enfatizar o conflito.

As cognições permitem às partes decodificar o conflito, através da avaliação da sua evolução, da classificação da relação entre as partes, das suas possíveis soluções, das inferências, da avaliação das desvantagens e/ou vantagens e da possível adoção de um comportamento estratégico.

Para Cunha *et al.* (2007:532), os “estados de espírito tendem a influenciar o modo como as pessoas pensam e fazem julgamentos sociais.”, neste sentido, e segundo os mesmos autores, os estados de espírito positivos, em contexto de conflito, potencializam a criatividade proporcionando “soluções mais criativas/interativas”.

Após o conflito sentido, entra-se no estágio 4 – Conflito Manifesto. Esta fase do processo consiste nas estratégias adotadas pelas partes para lidar com o conflito, Cunha *et al.* (2007). Este estágio é caracterizado pelos comportamentos das partes envolvidas, podendo estes ser de evitamento, dominação, acomodação, compromisso e colaboração (postura integrativa) através de ações e reações da parte e da contraparte. Os comportamentos referidos serão explicados no ponto seguinte através das estratégias de gestão de conflito.

No estágio 5 – Conflito Concretizado, é plausível a existência de quatro tipos de resultados: solução integrativa (ganho mútuo), perda-perda, vitória de uma parte e compromisso. A solução integrativa parece ser uma solução mais produtiva do que o compromisso, visto originar o ganho das partes envolvidas, Cunha *et al.* (2007:533). Deste modo, o conflito pode terminar, produzindo a satisfação das partes e incentivando a mudança e contribuindo para a eficácia da organização. Por seu lado, o compromisso origina um acordo entre as partes, onde uma ou ambas cedem algo, existe assim a tendência para limitar o fim do conflito. Nesta situação e dado os fatores emocionais e cognitivos, as suas soluções “suscitam apenas níveis intermédios de satisfação, podem ser denunciadas por uma ou ambas as partes, e criar condições para que novo conflito desponte.”, Cunha *et al.* (2007:533).

3.7 A Gestão de Conflitos

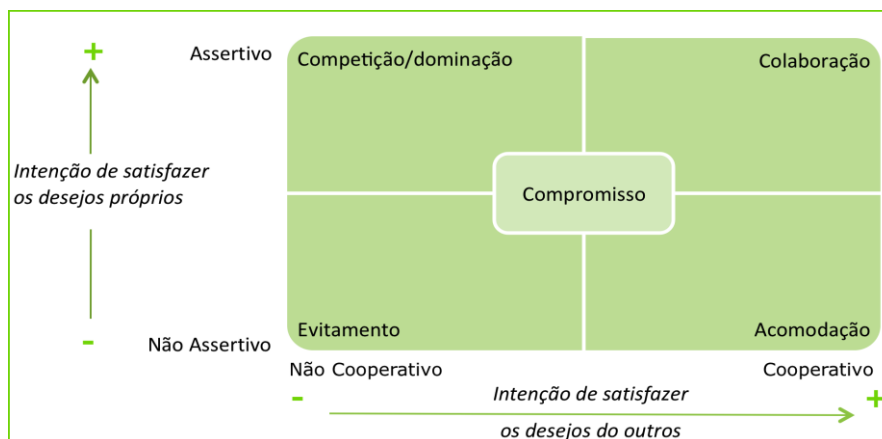
3.7.1 Níveis de Gestão de Conflito

3.7.1.1 Estratégias adotadas pelos autores do conflito

O modelo Penta_Dimensional corresponde à utilização de cinco estratégias pelas partes envolvidas no conflito. As referidas estratégias são explicadas através da conjugação duas dimensões básicas: assertividade - tentativas de satisfazer as suas preocupações, e cooperativismo - tentativas de satisfazer as preocupações de outro indivíduo.

Com base nestas duas dimensões de comportamento, resultam os cinco métodos específicos de tratar os conflitos, assentes em cinco intenções estratégicas expostas na figura 5.

Figura 5 - Estratégias de gestão de conflito



Fonte: Adaptado de Cunha *et al.* (2007:521).

A competição/dominação é assertivo e não cooperativo, o indivíduo preocupa-se apenas em satisfazer as suas preocupações, descurando os interesses do outro. Nesta situação o indivíduo adota um comportamento estratégico que lhe permite usar “posições escapatórias em relação ao poder dos outros”, Fischer (1996:223). Com o referido comportamento, incerto e imprevisível aos outros, o indivíduo consegue atingir uma margem de manobra para exercer poder sobre o outro. O indivíduo pode também através

da persuasão sobre a outra parte, induzi-lo a assumir a responsabilidade dos possíveis atos indutores de conflito.

A acomodação é cooperativo e não assertivo, o oposto de competição. O indivíduo nesta intenção negligencia os seus interesses para satisfazer os interesses do outro, considerando que a manutenção do relacionamento, passa pelo sacrifício dos seus próprios interesses.

O evitamento – é não assertivo e não cooperativo, o indivíduo não prossegue as suas preocupações nem as do outro, assume a posição de não adesão ao conflito permitindo que o seu decurso prossiga sem se envolver.

A colaboração – é assertivo e cooperativo, o oposto de afastamento. O indivíduo trabalha com o outro para que em conjunto encontrem um meio de satisfazer os interesses dos dois. Existe aqui uma tentativa de prosseguir as preocupações das partes envolvidas com o objetivo de atingir a solução integrativa. Parafraseando Cunha *et al.* (2007:522), “A postura colaborativa parece ser aquela que melhores resultados tende a produzir para ambas as partes.”

Por sua vez o compromisso – é a situação intermédia entre a assertividade e cooperação. Esta estratégia é caracterizada pela tentativa de satisfazer ambas as partes, tendo como resultado a satisfação moderada, logo, os interesses não são completamente satisfatórios. Esta solução mutuamente aceitável, em que parcialmente satisfaz ambas as partes, tende a originar a partilha de acordo e a procura parcial de objetivos.

3.7.1.2 Estratégias e negociação do conflito adotadas pelos gestores da organização

A abordagem de conflito feita por Bercovitch J. (1983:105), enfatiza a gestão do conflito com as seguintes premissas: - conjectura, como forma de antecipação da ação; - análise sistemática, para obter respostas de ação eficazes e sensatas; - aceitação e reconhecimento dos valores do conflito, através da compreensão da sua inevitabilidade no ser humano e da sua relação com situações de interdependência, e a escassez de recursos e as percepções de incompatibilidade.

Para uma gestão eficaz do conflito é necessário, segundo Bercovitch (1983:109), minimizar a perturbação resultante da existência do conflito, e fornecer uma solução que seja satisfatória e aceitável, quando as preocupações das partes parecem ser incompatíveis.

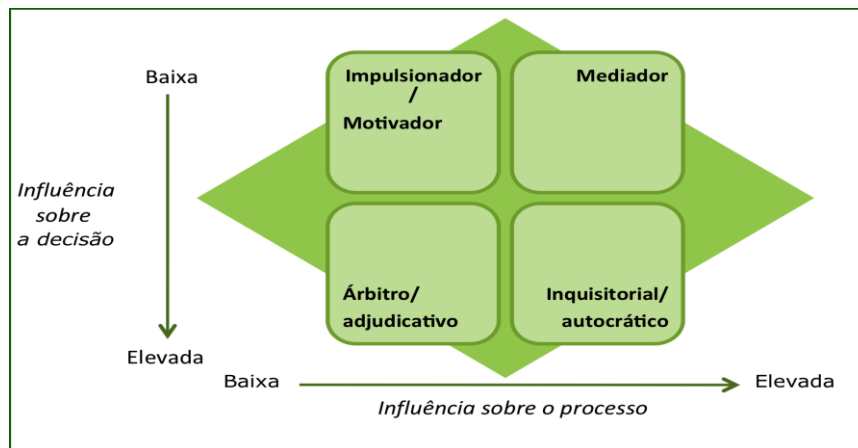
Se as partes envolvidas no conflito não chegam a um acordo, o conflito interpessoal mantêm-se, podendo ascender de forma incontornável e afetar os restantes níveis da organização. Neste sentido, a intervenção de terceiras partes/gestores, torna-se impreterível.

Para Robbins (2004:178), “A negociação permeia as interações de praticamente todas as pessoas nos grupos e nas organizações.”, e aborda a mesma de duas formas:

- **negociação distributiva**, com as seguintes premissas: quantidade fixa de recursos a serem distribuídos, ganho obtido por uma das partes onde apenas há lugar a ganho-perda; oposição dos interesses primários e; o enfoque do relacionamento é de curto prazo.
- **negociação integrativa**, a quantidade de recursos a serem divididos é variável; o ganho obtido por uma das partes traduz-se num ganho pela outra parte; existe uma convergência ou congruência nos interesses primários e; o enfoque do relacionamento tende a ser de longo prazo.

A exposição de Cunha *et al.* (2007:565), em relação à negociação/intervenção de terceiras partes, pode ser explicada através de “uma taxonomia de estratégias adotáveis por terceiras partes (e.g., gestores) num conflito.”, conforme figura 6.

Figura 6 - Estratégias adotáveis pelos gestores



Fonte: Adaptado de Cunha *et al.* (2007:565); Construído a partir de: Thibaut & Walker (1975); Sheppard (1983, 1984); De Dreu *et al.* (1999).

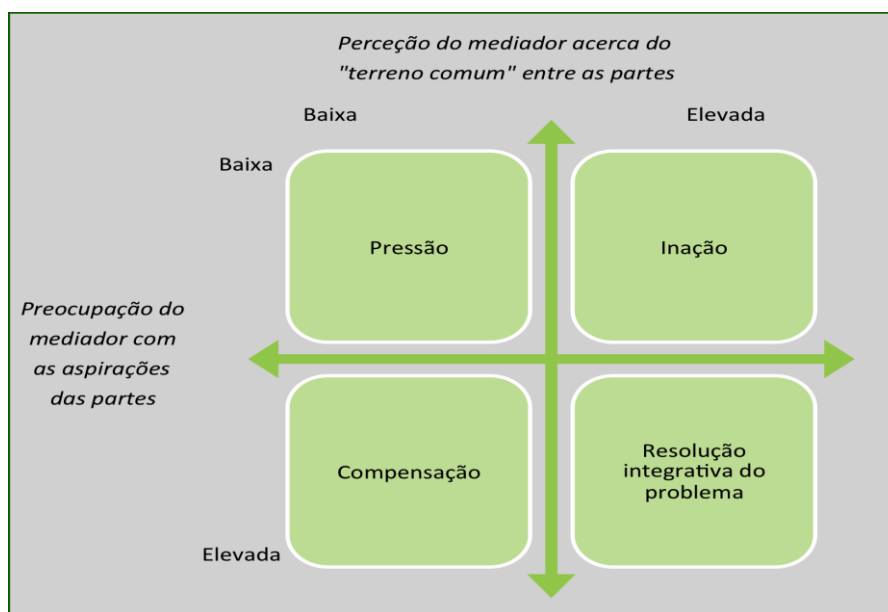
Existem assim vários papéis interventores na gestão de conflitos, sendo que, a sua caracterização pode ser feita através do cruzamento das seguintes variáveis: influência sobre a decisão e, influência sobre o processo originando quatro papéis típicos, Cunha *et al.* (2007:565):

- **Impulsionador/motivador**, onde o seu papel consiste em usar algum controlo no processo mas não controlar sobre a decisão das partes, ou seja, tenta descortinar a natureza do conflito para advertir as partes envolvidas que a solução deve partir das mesmas, tomando ele a decisão final se não conseguirem a solução.
- **Árbitro/adjudicativo**, o seu papel consiste em ter um controlo mínimo no processo, ou seja, tenta compreender o que as partes manifestam através de uma postura relativamente passiva, mas a decisão final é dele.
- **Inquisitorial/autocrático**, tem como característica o controlo do processo, determina e impõem a sua decisão. A sua postura é de controlar ao máximo todo o processo de negociação, através do controlo sobre as questões que coloca às partes, para perceber as suas posições através da autorização dos assuntos a falar bem como quem pode falar.
- **Mediador**, tem uma elevada influência sobre o processo, mas deixa que as partes tomem a decisão. O seu papel consiste em facilitar a interação das partes, para que estes

eliminam as barreiras criadas entre eles, estimula o esclarecimento das suas posições e os assuntos em causa, tenta encontrar áreas onde o tipo de gestão entre eles seja de compromisso. Por outro lado, ajuda à admissão de concepções, incentivando a que as partes tenham a percepção dos seus desejos e interesses.

No âmbito do papel de mediador, existem várias escolhas estratégicas que através da junção das variáveis: preocupação do mediador com as aspirações das partes e, a percepção do mediador acerca do “terreno comum” entre as partes (figura 7), poderemos obter as seguintes estratégias: - pressão, consiste em obrigar as partes a baixar as suas aspirações, para que seja possível chegar a um acordo; - compreensão, consiste em induzir às partes concessões e acordos, também podem ser utilizadas sanções; - inação, consiste numa atuação passiva dando espaço para as partes resolverem entre si o conflito; - resolução integradora do problema, consiste em prestar assistência de partilha e intercâmbio às partes para que as mesmas por si só sejam capazes de chegar a um acordo com resultado de ganho-ganho, Cunha *et al.* (2007:566).

Figura 7 –O modelo das escolhas estratégicas dos mediadores



Fonte: Adaptado de Cunha *et al.* (2007:566): Construído a partir de:
Lewicki *et al.* (1999).

Segundo Cunha *et al.* (2007:566), “a literatura é prolixa na abordagem de dois processos que assumem frequentemente um cariz mais formal: a mediação e a arbitragem.”, acrescentando que estes dois processos de gestão do conflito, têm algumas limitações, mas não deixam de possuir benefícios. Os benefícios e as limitações são referenciados pelos mesmos autores da seguinte forma (2007:567):

“Benefícios:

1. Criam um espaço de pausa para “respirar” ou arrefecer os ânimos;
2. Restabelecem ou promovem a comunicação;
3. Permitem refocalizar a negociação em assuntos substantivos (afastando os emocionais/afetivos);
4. Remediam ou reparam relações melindrosamente tensas;
5. Estabelecem ou recuperam a orientação das partes para cumprir prazos;
6. Recuperam custos perdidos;
7. Fomentam os níveis de satisfação dos negociadores e o respetivo empenhamento na resolução do conflito e nos resultados.”

Limitações:

1. Assinalam aos contendores o falhanço do processo negocial. Podem concitar-lhes sentimentos de incapacidade (para construir o relacionamento, gerir as interdependências, etc.);
2. Quando a terceira parte determina a solução (como ocorre numa intervenção de arbitragem), as partes podem sentir-se pouco empenhadas na implementação da mesma.
3. A disputa pode perpetuar-se;
4. Pode dissipar-se o potencial de entendimento autónomo (i.e., sem intervenção de terceiros) das partes.”

Pese embora, existam limitações no papel de mediação e arbitragem, os seus benefícios justificam a sua utilização pela maior parte das organizações, com ou sem fins lucrativos, e praticantes individuais em todo mundo, Cunha *et al.* (2007:566).

3.8 Conclusões

Tentou-se neste capítulo, e porque o conflito é transversal a todo o tipo de organizações, expor os conceitos fundamentais para uma aplicação ao objetivo principal do presente estudo.

Neste capítulo foi exposto o conflito partindo do indivíduo como ser individual, passando pela sua relação com outros em ambiente organizacional, até à gestão do mesmo. Tornou-se necessária uma exposição inicial de alguns conceitos elementares, a nível da psicologia social, do indivíduo como um ser individual para uma melhor compreensão da sua atuação em contexto organizacional.

Do exposto nos pontos anteriores, infere-se que o conflito sendo uma realidade incontornável e subjacente ao indivíduo, quer a nível social como profissional, deve ser examinada de forma analítica no contexto das organizações públicas.

O indivíduo como detentor de uma identidade, interage com os outros transportando no seu comportamento, sentimentos, emoções, cognições e ética, contribuindo positiva e/ou negativamente para persecução dos objetivos da organização a quem presta trabalho. Esta contribuição quando precedida de interações antagónicas, resultantes de aspetos de personalidade, relações entre as partes e aspetos situacionais, provoca o conflito. Particularmente, ao nível do conflito interpessoal, poder-se-á categorizar o tipo de conflito intelectual, avaliativo ou de recursos. Sendo que, a existência dos vários estágios do conflito¹⁵, demonstram a sua evolução e como consequência, a necessidade de intervenção ou não por parte do gestor. Quando o conflito é manifesto, as partes envolvidas adotam uma das cinco estratégias de gestão de conflito¹⁶, e a sua concretização pode ser ou não resolvida.

A gestão de conflitos por parte dos gestores, deverá ser feita através da antecipação do estágio manifesto, quando o conflito é indesejável e não contribui de forma positiva para a dinamização dos objetivos da organização. Na perspetiva da teoria interaccionista, o conflito deve ser moderado, assim, o gestor deverá aceitar o conflito reconhecendo que o mesmo é inevitável e, através de uma análise sistemática conduzir o mesmo à obtenção

¹⁵ Vide Fig. 4, pág. 62.

¹⁶ Vide Fig. 5, pág. 64.

de ações eficazes. A intervenção do gestor no processo do conflito interpessoal, impõem-se como forma de minimizar o tumulto provocado, contribuindo para a “saúde” da organização e como consequência, para a sua eficiência e eficácia. O gestor terá como tarefa a negociação com as partes envolvidas no conflito, optando por uma estratégia de gestão de conflito¹⁷. O desenvolvimento da estratégia Mediador e Árbitro, foi escolhida pela sua característica pedagógica, isto é, quando o gestor opta pelo papel de mediador¹⁸, assume a avaliação do conflito como parte do seu papel e, estimula as partes envolvidas a gerirem o conflito de forma consciente e ética.

O conflito interpessoal, independentemente dos seus antecedentes, pode produzir efeitos inibidores da obtenção dos objetivos pretendidos pela AP. No contexto atual, a AP em Portugal através do modelo de gestão adotado, implementou um sistema de avaliação de desempenho para os trabalhadores, que em nosso entender, é merecedor de cuidada reflexão no que concerne à gestão de conflitos interpessoais, originados pelo mesmo.

O próximo capítulo terá como objetivo, a demonstração da importância e relevância prática dos conflitos originados pela diferenciação de desempenhos contemplada no SIADAP 3. De igual modo pretende-se obter resposta às seguintes questões:

- o SIADAP contempla na sua regulamentação, o conflito e como consequência a gestão do mesmo?
- quais são os fatores propiciadores de conflito no SIADAP 3?

¹⁷ Vide Fig. 6, pág. 67.

¹⁸ Vide definição na pág. 68.

CAPÍTULO IV – ANÁLISE DA GESTÃO DE CONFLITOS NO CONTEXTO DO SIADAP 3

4.1 SIADAP 3, conflitos e sua gestão

O SIADAP, estabelece como um dos seus propósitos¹⁹, a contribuição para a promoção da motivação profissional dos dirigentes e demais trabalhadores. Com este propósito, legitima a motivação, como uma ferramenta fundamental para um desempenho de excelência da AP.

Aludindo ao ponto 2.1.²⁰ do presente estudo, a motivação é uma das principais impulsionadoras da “saúde do bem comum” da organização. Nesta linha do pensamento, e segundo Chiavenato (1983), as necessidades: - **materiais**, recompensa remuneratória; - **de reconhecimento**, *feedback* da dedicação e empenho; e - **de realização**, realização do seu próprio potencial, correspondem aos três níveis de motivação. Não obstante, a motivação do trabalhador é condicionada pelos incentivos que a organização oferece. Assim, o SIADAP 3 deve contribuir para que as necessidades dos trabalhadores sejam satisfeitas, e estejam em consonância com as necessidades da organização, contribuindo que o bem comum da AP.

O SIADAP 3, reconhece a excelência do desempenho através da atribuição da distinção do mérito²¹ aos trabalhadores. Neste sentido, os três níveis de motivação supra mencionados estão contemplados, dado que o referido sistema de avaliação de desempenho contempla a alteração do posicionamento remuneratório, reconhecendo o empenho do trabalhador e da sua realização profissional. No entanto, este reconhecimento é limitado pela diferenciação de desempenhos²², funcionando como um meio bloqueador à motivação da maior parte dos trabalhadores, tendo em conta que apenas que uma ínfima parte dos mesmos podem ser alvo de reconhecimento de mérito. Perante este cenário, existe a possibilidade de ocorrência de conflito, e os

¹⁹ Enumerado no ponto 2 do art. 1º da L 66-B/2007, “O SIADAP visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviços da Administração Pública, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a **promoção da sua motivação profissional** e desenvolvimento de competências.”.

²⁰ Vide págs. 25-26.

²¹ Vide Quadro 3 – Efeitos da avaliação de desempenho (SIADAP3), pág. 38.

²² Vide art.75.º da L 66-B/2007, de 28 de Dezembro.

dirigentes/gestores não possuem outra forma, senão a descrita acima, para motivar os seus trabalhadores.

Chega-se à conclusão que o SIADAP 3, não contempla na sua regulamentação o conflito, e como consequência a gestão do mesmo, dado que, se por um lado oferece o reconhecimento do mérito, por outro lado, rejeita à maior parte dos trabalhadores a sua obtenção, não oferecendo outra alternativa de induzir motivação. Sendo este facto por si só causador de conflitos interpessoais, oferece uma panóplia de razões para que os dirigentes/gestores devam ser munidos de ferramentas capazes de gerir os conflitos.

4.2 Análise dos fatores propiciadores de conflitos no SIADAP 3

4.2.1 Opções do SIADAP 3

O SIADAP 3, visa sustentar o alinhamento coerente do desempenho dos trabalhadores com o desempenho do serviço, para o desenvolvimento de uma cultura de gestão orientada para resultados. Assim, sublinha as seguintes quatro opções:

- a) privilegiar a fixação de objetivos individuais, em linha com os do serviço e a obtenção de resultados;
- b) permitir a identificação do potencial de evolução dos trabalhadores;
- c) permitir o diagnóstico de necessidades de formação e de melhoria dos postos e processos de trabalho e;
- d) apoiar a dinâmica das carreiras numa perspetiva de distinção do mérito e excelência dos desempenhos.

Das quatro opções referidas, dada a sua pertinência para o tema em análise, foram escolhidas: “a) o privilegiar a fixação de objetivos individuais, em linha com os do serviço para a obtenção de resultados” e “d) apoiar a dinâmica das carreiras numa perspetiva de distinção do mérito e excelência dos desempenhos”, baseando-se esta escolha, na influência de fatores limitadores. As mesmas serão alvo de uma análise nos pontos seguintes.

As opções “b) permitir a identificação do potencial de evolução dos trabalhadores” e “c) permitir o diagnóstico de necessidades de formação e de melhoria dos postos e processos

de trabalho”, sendo objeto de uma análise, entendemos que para o presente estudo não constituem relevo, dado que têm por base o desempenho individual.

As opções a) e d) escolhidas para a presente análise, têm no entanto, como fator limitador a dependência da fixação dos objetivos do serviço, e a diferenciação de desempenhos, respetivamente. Estes dois fatores limitadores, em nosso entender, devem ser analisados para que se possa concluir de que forma as suas consequências afetam ou não a proficiência das organizações da AP. Neste sentido, as opções escolhidas constituem-se como a base de análise, para a verificação de potenciais fatores propiciadores de conflitos.

4.2.2 Obtenção de resultados: alinhamento dos objetivos individuais com os objetivos organizacionais

O privilégio da fixação de objetivos individuais, em linha com os do serviço para a obtenção de resultados, pressupõem que a sua clarificação seja apreendida por todos os trabalhadores e exista credibilidade com base num sistema justo, transparente e rigoroso. A inexistência de clarificação dos objetivos da avaliação de desempenho e a falta de *feedback* adequada a todos os trabalhadores sobre o seu desempenho, tendem a potencializar conflitos. Esta observação consubstancia-se nos seguintes pressupostos:

1 – A falta de clarificação dos objetivos pode ser originada por:

- os objetivos fixados são vagos originando a falta de transparência e imparcialidade, provocando um desvio ao princípio do SIADAP, alínea d)²³ do art. 5.º da L 66-B/2007;
- falta de formação dos dirigentes/gestores nesta matéria;
- dificuldade em conceber indicadores de medida adequados aos serviços públicos;
- inexistência de uniformização dos indicadores de medida para todos os trabalhadores, provocando diferentes formas de avaliação;
- falta de alinhamento dos objetivos individuais com os do serviço;

²³ “d) Transparência e imparcialidade, assegurando a utilização de critérios objetivos e públicos na gestão do desempenho dos serviços, dirigentes e trabalhadores, assentes em indicadores de desempenho;”

- falta de alinhamento dos objetivos do serviço com os objetivos das políticas públicas;

2 – A inexistência de clarificação dos objetivos potencia os seguintes antecedentes de conflito²⁴:

- interdependência - na medida em que a dependência da execução de uma tarefa de um trabalhador e/ou um grupo, está condicionada por outro e/ou outros e, não existindo uma definição objetiva e precisa dos indicadores de medida, o cumprimento ou a superação do(s) objetivo(s) estabelecido(s) pode ser posto em causa;
- conflitos de responsabilidades/funções - as diferentes interpretações dos objetivos, podem originar ambiguidade quanto à responsabilidade que cada um deve assumir;
- complexidade organizacional – nas organizações públicas em que as tarefas são complexas, existe uma maior dificuldade na apreensão dos objetivos a atingir e os modos de alcançá-los;
- fracos desempenhos – provocando um desvio à realização dos objetivos das chefias e, conseqüentemente, ao desempenho do serviço;
- políticas, regras e padrões não razoáveis e/ou ambíguos – são suscetíveis de provocar colisão nos membros da organização/serviço, no que respeita ao modo de atuar e às estratégias e recursos a utilizar;
- pressões de tempo – quando os prazos estabelecidos através dos indicadores de medida são curtos, provocando equívocos na comunicação, irritações, tensões e ansiedade;
- barreiras comunicacionais – por falta de perceção dos objetivos estabelecidos;
- excessiva centralização de informação – pela falta de comunicação e de difusão da informação a todos os níveis da organização, impelindo boatos e decisões menos qualificadas.

²⁴ Vide ANEXO V – Alguns potenciais antecedentes de conflito, págs. 102-103.

Os pressupostos enumerados no ponto 1 e 2, induzem-nos à seguinte observação: a fixação de objetivos e a conceção de indicadores de medida, se não forem bem estruturados tendo em conta a especificidade do serviço público, tornam-se alvo de potenciais armadilhas na gestão de desempenho da AP. Armadilhas essas, que dada a sua natureza, conduzem à efetivação de conflitos vários.

4.2.3 Distinção de mérito e a excelência dos desempenhos

A opção sublinhada pelo SIADAP 3, que concerne em **apoiar a dinâmica das carreiras numa perspetiva de distinção do mérito e excelência dos desempenhos**, é merecedora de uma atenção cuidadosa na medida em que o reconhecimento de mérito é limitado ao universo dos trabalhadores de um serviço. Assim, apenas 5% dos trabalhadores que estão enquadrados na diferenciação de desempenho²⁵, têm a oportunidade de obter distinção de mérito. Esta circunstância, potencia conflitos interpessoais, podendo ser observadas as seguintes premissas, sob a forma de antecedentes²⁶ de conflito:

- escassez de recursos - na medida em que, à partida, todos os trabalhadores disputam o reconhecimento de mérito;
- posturas agressivas – os indivíduos com estilo agressivo, nesta conjuntura, tendem a gerar mais conflitos que os indivíduos assertivos;
- personalidades incompatíveis – a diversidade de identidades numa organização é incontestável e, nesta situação, a forma de conflito de objetivos/interesses é latente na medida em que os indivíduos percecionam que o seu fim, interesse, objetivo e satisfação em obter o reconhecimento de mérito, é incompatível com os dos outros indivíduos da organização. Esta situação pode levar à obstrução do esforço do oponente;
- fracos desempenhos – quando é atribuída a avaliação de *desempenho adequado* a um indivíduo e este considera-a injusta na medida que o seu desempenho foi excelente, e/ou considera que existe favoritismo por parte do avaliador a outro(s) indivíduo(s), e por isso está convencido que lhe deveria ser reconhecido mérito,

²⁵ Vide ponto 2.3.1 do capítulo II, págs. 38-39.

²⁶ Vide ANEXO V – Alguns potenciais antecedentes de conflito, págs. 102-103.

pode optar por um desempenho que apenas lhe permita desenvolver as suas tarefas sem esforço, traduzido em um fraco desempenho. Esta atitude além de comprometer a eficácia da organização, também pode comprometer as funções de outro(s) indivíduos das quais depende;

- sistemas de recompensas assentes numa lógica de soma nula – os indivíduos adotam estratégias competitivas, dado que apenas uma ínfima parte pode aceder ao reconhecimento de mérito;
- clima de desconfiança – nesta situação os indivíduos não se relacionam francamente, ocultam informação, fazem atribuições negativas às intenções e atos dos outros;
- conflitos suprimidos ou não resolvidos – os conflitos ocorridos em avaliações de desempenho de anos anteriores e não resolvidos, podem reemergir e frequentemente assumem um carácter mais vigoroso;
- incumprimento de promessas – o reconhecimento de mérito é previsto, mas não é atribuído pela falta de orçamento disponível, devido à recessão económica que o país atravessa.

Perante o exposto, deparamo-nos com uma quantidade notável, de potenciais conflitos originados pelo sistema de avaliação de desempenho adotado em Portugal, merecedores de uma gestão capaz de minimizar o seu efeito.

4.2.4 Gestão de Conflitos – SIADAP 3

O processo do conflito²⁷, demonstra uma sequência de eventos que “tende a ser recursiva, interativa”, segundo Cunha *et al.* (2007:529), e neste sentido, a gestão de conflitos constitui-se como uma ferramenta essencial de uma organização. Muito embora, o SIADAP 3 não contemple a gestão de conflitos, consideramos que a mesma é intrínseca à gestão de uma organização pública, dado que o conflito “sendo incontornável, é necessário geri-lo – de tal modo que as suas potenciais vantagens sejam aproveitadas e que os seus efeitos nefastos sejam mitigados ou anulados”, Cunha *et al.* (2007:518). A inexistência de gestão de conflitos, pode provocar uma distorção dos

²⁷ Vide ponto 3.6 do capítulo IV, págs. 61–63.

objetivos essenciais a que se propõem o SIADAP, tendo em conta os potenciais conflitos explanados nos pontos anteriores.

Se, por um lado, o SIADAP 3, por si só contém vários pressupostos conducentes a conflitos, por outro lado, as políticas públicas atuais reforçam o seu vigor, tendo em conta as duas opções mencionadas no ponto 4.1 e 4.2, referidos acima.

Dada a natureza dos conflitos originados pelo SIADAP 3, a intervenção do dirigente/gestor incidirá em minimizar a perturbação resultante do conflito, Bercovitch (1993:109). Quando as partes envolvidas no conflito por si só não conseguem geri-lo através de uma das cinco estratégias do modelo penta_dimensional²⁸, o dirigente/gestor deverá adotar uma estratégia de negociação²⁹.

Em nosso entender, a estratégia de negociação no âmbito do SIADAP 3 adotada pelo dirigente/gestor, quando aplicada aos conflitos originados, essencialmente, pela **distinção do mérito e excelência dos desempenhos**, somente poderá assumir a forma negociação distributiva³⁰. Deste modo, apenas uma das partes ganha e, mesmo que o conflito tenha sido minimizado, o relacionamento entre as partes é de curto prazo, Robbins (2004:178). Perante a especificidade da causa de conflitos acima mencionada, o papel interventor do dirigente/gestor, deverá ser o de Mediador, tendo em conta os seus benefícios³¹.

²⁸ Vide ponto 3.7.1.1, capítulo III, págs. 64-65.

²⁹ Vide ponto 3.7.1.2, capítulo III, págs. 65-69.

³⁰ Vide definição na pág. 66.

³¹ Vide referência na pág. 69.

CAPÍTULO V – CONCLUSÕES

No presente estudo, procuramos investigar através da literatura consultada, quais os precedentes de conflitos originados pelo sistema de avaliação de desempenho existente na AP em Portugal e, a importância atribuída à gestão de conflitos.

Neste sentido, foi feita a caracterização do modelo de gestão adotado na AP em Portugal³². Para uma análise comparativa dos modelos de gestão da AP, escolhemos a Espanha³³ e a Austrália³⁴, comprovando a existência de similitudes entre os dois países, visto que adotaram o modelo de Governação Pública, demonstrando assim, que Portugal ao adotar o modelo NPM, persiste em caminhar por um trilho já abandonado por outros países, como por exemplo a Austrália, Canadá, Inglaterra e Nova Zelândia, dada a ineficiência comprovada do referido modelo.

Uma observação pertinente no modelo NPM, radica na especificidade do serviço público. Vários autores (Osborne:2010; Kooiman:1993; Secchi:2009; Moreira e Alves:2010; Tavares:2006; Dahrendorf:2004; Sedgwick:2011), consideram que os serviços públicos são prestados com base na necessidade social, diferindo dos serviços privados e os métodos utilizados pelo sector privado, deveriam ser analisados no sentido de verificar a sua aplicabilidade ao sector público.

Tendo presente os objetivos do NPM³⁵, e a alínea b) do art. 9º da Constituição da República Portuguesa³⁶, consideramos que este modelo de gestão induz a AP a um desvio da tarefa fundamental do Estado. Esta observação consubstancia-se na adoção de medidas que direcionam os serviços públicos para a satisfação das necessidades do cidadão, num ambiente de mercado, atribuindo-lhe assim a qualidade de cliente fazendo parte de um contrato de mercado, em detrimento de um contrato social, como defendem Pollitt e Bouckaert (1995:6). Consequentemente, este modelo de gestão, transfere do sector privado para o sector público, objetivos baseados na maximização do lucro. A caracterização dos modelos de gestão, teve como objetivo enquadrar o sistema de

³² Vide ponto 1.2.1, capítulo I, págs. 16-18.

³³ Vide ponto 1.2.2, capítulo I, págs. 18-20.

³⁴ Vide ponto 1.2.3, capítulo I, págs. 20-23.

³⁵ Vide págs. 11-12, Moreira e Alves (2010:36).

³⁶ Vide pág. 39, definição de tarefa fundamental do Estado.

avaliação de desempenho utilizado, para analisar a sua relação com os conflitos e a sua gestão na AP.

Nas organizações privadas, a utilização da gestão por objetivos utiliza a medição do desempenho, que em última análise, é a medida do lucro. Visto que a AP em Portugal não é uma entidade empresarial, mas pública, ao adotar a gestão por objetivos como a sua matriz de mudança, vem preconizar um sistema de avaliação de desempenho direcionado à obtenção de resultados e objetivos, através de uma avaliação sustentada em critérios quantitativos inspirada na realidade empresarial, Dahrendorf (2004). Assim, podemos concluir que o SIADAP, não salvaguarda a especificidade da prestação do serviço público³⁷.

Perante o exposto, consideramos que, em resposta à questão: “Em que medida esta estratégia, como principal orientação do modelo de gestão adotado, contribui para uma melhoria da qualidade e aumento da eficiência da AP, tendo em conta que os serviços devem ser prestados com base na necessidade social?”³⁸, o NPM não contribui para uma melhoria da qualidade e aumento da eficiência da AP.

Conforme mencionado na análise comparativa dos três países³⁹, o sistema de avaliação de desempenho adotado por Portugal⁴⁰, pela Espanha⁴¹ e pela Austrália⁴², têm em comum o reconhecimento do mérito, diferenciando na diferenciação de desempenho. Este facto constitui-se relevante para a inexistência de comparabilidade entre os três países no que concerne à gestão de conflitos resultante do reconhecimento de mérito.

Relativamente ao tema conflitos na AP, foi efetuada uma pesquisa à literatura e apenas foi encontrada a especificidade “conflitos de interesse”, como tema de inúmeros estudos, principalmente pela OCDE. No entanto, verificamos que no âmbito dos recursos humanos, até à data, apenas foi realizado um estudo de conflito na AP dos Estados Unidos. O referido estudo não foi utilizado nesta investigação tendo em conta que a cultura organizacional da AP nos Estados Unidos, difere em larga medida da de Portugal.

³⁷ Resposta à questão colocada no ponto 2.3.1, capítulo II, pág.39.

³⁸ Questão colocada no ponto 1.2.4, capítulo I, pág.24.

³⁹ Vide ponto 2.3.4, capítulo II, págs. 47-48.

⁴⁰ Vide ponto 2.3.1, capítulo II, págs. 32-40.

⁴¹ Vide ponto 2.3.2, capítulo II, págs. 40-43.

⁴² Vide ponto 2.3.3, capítulo II, págs. 43-47.

Assim, a presente investigação constitui-se como uma revisão da literatura sem verificação empírica, abrindo a sugestão para uma investigação a realizar no seio das organizações da AP. Deste modo, a análise de conflitos apenas foi feita na AP de Portugal. O conflito assume-se como uma evidência na vida de um indivíduo e na sua interação com outros indivíduos. Neste sentido, a sua análise nas organizações públicas, torna-se imperiosa. Para uma análise construtiva do conflito e sua gestão, realçamos como relevantes o conceito de bem comum⁴³, e dos conceitos relativos ao indivíduo⁴⁴, como base de entendimento ao desenvolvimento do conflito interpessoal⁴⁵, em contexto organizacional.

A análise da gestão de conflitos no contexto SIADAP 3 efetuada no capítulo IV, destaca como grandes potenciadores de conflitos, o alinhamento dos objetivos individuais com os objetivos organizacionais e, a distinção de mérito e excelência dos desempenhos.

O SIADAP 3, ao estipular a utilização de indicadores de medida do desempenho como forma de medição dos objetivos estabelecidos, tendo em conta que a sua conceção é uma tarefa difícil (na medida em que o desempenho é avaliado na perspetiva do serviço prestado ao cidadão e à sociedade condicionado pela políticas públicas) e existindo falta de clareza⁴⁶ na sua estipulação, podem conduzir à indução de metas irrealistas. Esta situação pode originar falta de envolvimento dos trabalhadores na persecução dos objetivos do serviço, bem como uma sobrevalorização da quantidade em detrimento da qualidade.

A opção sublinhada pelo SIADAP 3, que consideramos ser a mais controversa do referido sistema de avaliação de desempenho, é a de **apoiar a dinâmica das carreiras numa perspetiva de distinção do mérito e excelência através da diferenciação de desempenhos**⁴⁷, consagrada no art. 75.º da L 66-B/2007. Esta consideração, baseia-se na limitação imposta pelas quotas estabelecidas na referida regulamentação, na medida que o trabalhador como um ser individual, possuidor de uma identidade, sentimentos, emoções, cognições, ética e sendo um membro integrante de uma organização,

⁴³ Vide ponto 2.1, capítulo II, págs. 25-26.

⁴⁴ Vide ponto 3.1, capítulo III, págs. 49-52.

⁴⁵ Vide ponto 3.4, capítulo III, págs. 58-59.

⁴⁶ Vide ponto 4.2, capítulo IV, págs. 74-77.

⁴⁷ Vide pág. 36.

perceciona que ao ser excluído do reconhecimento de mérito, a sua dedicação e empenho foi realizada em vão. Esta percepção, propicia interações antagônicas, provocando reações de incompatibilidade com outros trabalhadores do grupo, na medida em que cada um luta pelo objetivo de ser incluído na diferenciação de desempenhos.

Em nosso entender, a referida opção, contribui para sustentar conflitos de grande alcance, comprometendo assim objeto do SIADAP referido no n.º 2 do art. 1.º L 66-B/2007:

“visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade do serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências”.

Esta observação consubstancia-se na essência e na quantidade de conflitos expostos no ponto 4.2.3⁴⁸, tendo em conta que os mesmos induzem aos seguintes pressupostos:

- 1 – As questões de valor comparável e a equidade, tendem a aumentar o conflito, principalmente, quando a retribuição remuneratória está relacionada ao desempenho;
- 2 – O desempenho organizacional pode ser comprometido, quando existem recompensas restringidas por quotas ou tetos orçamentais, tendo em conta que afeta a motivação dos trabalhadores.

O sistema de diferenciação de desempenhos tem sido alvo de inúmeras críticas, algumas delas, chamam a atenção para um tratamento desprovido de equidade e de discriminação dos trabalhadores da AP. Jorge Olímpio Bento (2012:128), no âmbito da avaliação de desempenho dos docentes, expressa o seguinte:

“Se não tomarmos o devido cuidado, o *SIADAP - Sistema de Avaliação de Desempenho da Administração Pública* – que, com o seu inominável regime de cotas, trata os funcionários como objetos sem alma e sentimentos – sofrerá uma ligeira metamorfose para avaliar os docentes com uma parafernália de instrumentos que modificarão o cerne, a essência e o alvo do seu exercício profissional.”

⁴⁸ Vide págs. 77-78.

Ficou demonstrado no capítulo IV que, o SIADAP 3 não só não tem em atenção a prevenção de potenciais de conflitos, como não prevê a sua gestão. Assim, consideramos que o dirigente/gestor da AP, deve de gerir o conflito para minimizar os resultados do mesmo, dado que a sua evitação não é possível. A gestão de conflitos, afigura-se-nos deste modo, como uma ferramenta essencial na AP, para que todos os que nela trabalham possam contribuir para um serviço público satisfatório.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADVISORY GROUP (2010). *Ahead of the Game. Blueprint for the reform of Australian Government Administration*. National Library of Australia. Consulta realizada na internet, em 01/12/2011, no sítio:

http://www.dpmc.gov.au/publications/aga_reform/aga_reform_blueprint/index.cfm

ANTUNES, Eugénio (2009): *Ética, Administração e Gestão Pública – Gestão Pública e Accountability*. Documentos do Módulo Preparatório do CADAP I/2009, Apresentação em ppt, efetuada por Carvalho, Elisabete, Porto.

ARAÚJO, Joaquim (2002). *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Quarteto Editora: Coimbra.

ARAÚJO, Joaquim (2007). *Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática*.

CONFERÊNCIA DA UNED, A Coruña, Espanha, 2007 – “Conferência da UNED”. [S.l. : s.n., 2007]. Consulta realizada na internet, em 02/12/2011, no sítio: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>.

BEHN, Robert D. (1995): “*The Big Questions of Public Management*”, Col 55, Nº4, Public Administration Review.

BENTO, Jorge O. (2012): *Corrida Contra o Tempo – Posições e Intervenções*. Casa da Educação Física e Unicamp – Centro de Estudos Avançados: Belo Horizonte.

BERCOVITCH, J. (1983) *Conflict and Conflict Management in organizations: A Framework for Analysis*. pp. 104-123. The Asian Journal of Public Administration, 5(2), December. Consulta realizada na internet, em 21/01/2011, no sítio: <http://aspheramedia.com/v2/wp-content/uploads/2011/02/5000214.pdf> , e consulta realizada na internet, em 30/06/2012, no sítio: <http://sunzi1.lib.hku.hk/hkjo/view/5000214.pdf>

BILHIM, João (2009). *Teoria Organizacional – Estruturas e Pessoas*. 6ª Edição revista e atualizada. ISCSP: Lisboa.

BILHIM, João; Asensio, Maria e Ferraz; David (2009): *Gestão Pública Contemporânea e Desafios do Contexto Português*. Documentos do Diploma de Especialização em Gestão Pública do CADAP I/2009, Apresentação em ppt efetuada por Ferraz, David: Porto.

CARAPETO, Carlos e FONSECA, Fátima (2005): *Administração Pública, Modernização, Qualidade e Inovação*. Edições Sílabo, Lda: Lisboa.

CARRERES, José (2009): *La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados n.º 1, Quincena 15-29 Ene. 2009, ref.ª 36/2009, pág.36, Tomo 1. Consulta realizada na internet, em 15/07/2012, no sítio: <http://www.uimunicipalistas.org/redes/redrecursoshumanos/data/1278501839.pdf>

CARVALHO, Elizabete (2001): *Reengenharia na Administração Pública: A procura de novos modelos de gestão*. ISCSP: Lisboa.

CARVALHO, Elizabete (2009): *Ética, Administração e Gestão Pública – Gestão por Objectivos, Texto: “Os desafios da Modernização Administrativa”*. Documentos do Módulo Preparatório do CADAP I/2009, Apresentação em ppt, efetuada por Carvalho, Elisabete: Porto.

CHIAVENATO, Idalberto (1983). *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 3ª Edição. McGraw-Hill: São Paulo.

CHIAVENATO, Idalberto (1997). *Teoria Geral da Administração*. 5ª Edição. Makron Books: S. Paulo

COLIN, Egan (1995): *Creating Organizational Advantage*. Butterworth-Heinemann: Oxford.

CUNHA, Miguel P., REGO, Arménio, CUNHA, Rita C., CABRAL-CARDOSO C. (2007): *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão*. 6ª Edição: Editora RH, Lda.: Lisboa. pp. 518-576

CUNHA, P. (2008). *A diversidade de práticas na relação entre género, conflito e negociação*. Revista Da Faculdade De Ciências Humanas E Sociais, 5266-279. Consulta realizada na internet, em 30/06/2012, no sítio: <http://ehis.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&hid=109&sid=c43d4d8b-f7bd-45f5-81a2-a72b3e4c4554%40sessionmgr111>

DRUCKER, Peter (2003). *Sociedade Pós Capitalista*. Actual Editora: Lisboa.

DRUCKER, Peter (2008). *O essencial de Drucker*. Actual Editora: Lisboa.

DULEWICZ, Victor (1989). *Performance appraisal and counselling*. In P. Herriot, *Assessment and selection in organizations: methods and practices for recruitment and appraisal*. John Wiley & Sons. New York. pp. 645-649.

ECO, Umberto (1998). *Como se faz uma Tese em Ciências Humanas*. 7ª Edição: Editorial Presença: Lisboa.

FISCHER, Gustave-Nicolas (1996). *Os conceitos Fundamentais da Psicologia Social*. Instituto Piaget: Lisboa. pp. 209-240

GALLEGO, R. (2003). Public management policymaking in Spain, 1982-1996: Policy entrepreneurship and (in)opportunity windows. *International Public Management Journal*, 6(3), 283-307. Consulta realizada na internet, em 15/02/2012, no sítio: <http://search.proquest.com/docview/218842872?accountid=26357>

GOMES, João Salis (2001): *Administração e Política*. 1ª ed. Celta: Oeiras.

GOMES, João Salis (2009): *Sistemas Políticos e Função Pública, Tema 1 e 2: Sistemas Políticos e Constituição Pública e Regime dos trabalhadores da AP*. Documentos do Módulo Nuclear do CADAP I/2009, Apresentação em ppt, efetuada por Gomes, João Salis: Porto.

HUERTA MELCHOR, O. (2008), "Managing Change in OECD. Governments: An Introductory Framework", OECD Working Papers on Public Governance, No. 12, OECD Publishing. pp.55-62. Consulta realizada na internet, em 17/03/2012, no sítio: <http://dx.doi.org/10.1787/227141782188>

LARA, Janayna F., SILVA, Marlene B. (2004): *Avaliação de desempenho no modelo de gestão por competências: uma experiência de utilização*. Consulta realizada na internet, em 03/12/2011, no sítio: http://www.psicologia.pt/artigos/ver_artigo_licenciatura.php?codigo=TL0001

LEAVITT, Harold J., PONDY, Louis R., BOJE, David M. (1989): *Readings in Managerial Psychology*. Fourth edition. The University of Chicago Press: Chicago.

LEVINSON, Harry (1970), *Administração por Objectivos de Quem?*, In *Gestão de Pessoas, não de Pessoal*. Harvard Business Review Book. Tradução autorizada e efetuada por RODRIGUES, Ana Beatriz; CELESTE, Priscilla Martins. 8.ª Edição. Editora Campus: Rio de Janeiro.

LEVINSON, Harry (1976), *Avaliação de Que Desempenho?*, In *Gestão de Pessoas, não de Pessoal*. Harvard Business Review Book. Tradução autorizada e efetuada por RODRIGUES, Ana Beatriz; CELESTE, Priscilla Martins. 8.ª Edição. Editora Campus: Rio de Janeiro.

McGREGOR, Douglas (1957), *Uma Análise Apreensiva da Avaliação de Desempenho*, In *Gestão de Pessoas, não de Pessoal*. Harvard Business Review Book. Tradução autorizada e efetuada por RODRIGUES, Ana Beatriz; CELESTE, Priscilla Martins. 8.ª Edição. Editora Campus: Rio de Janeiro.

MADUREIRA, César; RODRIGUES, Miguel. (2007). *Os Desafios da Avaliação de Desempenho na Administração Pública do século XXI*. Consulta realizada na internet a 25/10/2010, no [sítio:
http://iscte.academia.edu/MiguelRodrigues/Talks/12585/Os_Desafios_da_Avaliacao_de_Desempenho_na_Administracao_Publica_do_seculo_XXI](http://iscte.academia.edu/MiguelRodrigues/Talks/12585/Os_Desafios_da_Avaliacao_de_Desempenho_na_Administracao_Publica_do_seculo_XXI)

MEDINA, J. Francisco, MUNDUANTE, Lourdes, DORADO, Miguel A., MARTÍNEZ, Inês, GUERRA, José M. (2005): *Types of intragroup conflict and affective reactions*. Journal of Managerial Psychology, Vol. 20 Nº3/4. pp.219-230.

MITCHELL, Terence (1985), *People in Organizations*, Singapore. McGraw-Hill: São Paulo.

MOREIRA, José, ALVES, André (2010). *Gestão Pública e Teoria das Burocracias, entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública*. Instituto Nacional de Administração: Oeiras.

MOREIRA, José, JALALI, Carlos ALVES, André (2008). *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública. Para um Novo Paradigma do Serviços Público*. Edições Almedina, S.A.: Coimbra.

MOREIRA, Ricardo B., Cunha, Pedro. *Efeitos do conflito nas organizações: Ameaça ou contributo para o desenvolvimento organizacional?*. Revista da Faculdade de Ciências Humanas, Nº 04. pp. 151-161. Consulta realizada na internet, em 25/01/2011, no sítio: <https://bdigital.ufp.pt/dspace/bitstream/10284/443/1/152-161FCHS04-9.pdf>

MOZZICAFREDO, Juan; GOMES, João Salis; BATISTA, João; (orgs); (2003). *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*. Celta Editora: Oeiras. Pp. 31-46, 219-241

NABAIS, Júlio (2004). *A Situação da Administração Pública Portuguesa*. Fórum sobre implementação de políticas de conflitos de interesses no serviço público. Assembleia da República. Lisboa. Consulta efetuada na internet, em 10/06/2012, no sítio: <http://molar.crb.ucp.pt/cursos/1º%20e%202º%20Ciclos%20%20Lics%20e%20Lics%20com%20Mests/Informática%20de%20Gestão/2º%20Semestre/Ética%20e%20Deontologia/Implementação%20de%20Pol%C3%ADticas%20de%20Conflitos%20de%20Interesses%20no%20Sector%20Público.pdf>

OCDE (2010), *Value for Money in Government: Public Administration after “New Public Management”*. OECD Publishing: Paris. Consulta realizada em 18/03/2012, no sítio: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/OCDE2011/OECD_Public_Management.pdf

OCDE (2011), *The Performance Framework of the Australian Government, 1987 to 2011, by Keith Mackay*. *OECD Journal on BUDGETING, Volume 2011/3 – FORTHCOMING*. Consulta realizada em 23/01/2012, no sítio: <http://www.oecd.org/dataoecd/1/50/49042370.pdf>

OECD (2011), *The Call for Innovative and Open Government: An overview of country initiatives* Publishing. Consulta realizada no sítio: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264107052-en>

OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing. pp. 133-138. Consulta realizada no sítio: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>

OECD (2010), "Delivering benefits to citizens, businesses and the Spanish public administration", in OECD, *Good Governance for Digital Policies: How to Get the Most Out of ICT: The Case of Spain's Plan Avanza*, OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264031104-12-en

ONGARO, E. (2008). Introduction: The reform of public management in france, greece, italy, portugal and spain. *The International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 101-117. doi:10.1108/09513550810855618

OSBORNE, Stephen P. (2010), *The new public gorvenance? Emerging perspectives on the theory and pratice of public governance*. Routledge: Oxon. pp. 1-6

PIERSON, Marie-Louise (1999). *A Inteligência Relacional*. Instituto Piaget: Lisboa.

POLLITT, Chistopher, BOUCKAERT, Geert (eds.) (1995). *Quality improvement in european public services: concept, cases and commentary*. Sage Publications: Londres. pp. 6

PUTNAM, L. & POOLE, M.S. (1987). *Conflict and Negociation*. In F.M. Jablin L.L. Putman, K.H. Roberts & L.M. Porter (Eds.), *Handbook of organizational communication*. Newbury Park, CA: Sage. pp. 552

PUTNAM, L. (1997). *Productive Conflict: Negociation as Implicit Coordination*. In: Dreu, C. De e Vliert, E. Van de (Eds.). *Using Conflicts in Organizations*. Sage Publications: Londres. pp. 147-148

QUADROS, Elias (2008). *O Sistema Português de Suporte à Ética da Administração Pública*. Consulta realizada na internet, em 10/04/2011, no sítio: <http://cegep.iscad.pt/index.php/noticias/50--o-sistema-portugues-de-suporte-a-etica-da-administracao-publica>

RENAUD, Michel (1997), *A decisão ética: factores particularmente relevantes da problemática contemporânea*. Brotéria Cultural, Volume 144. pp. 39-58

ROBBINS, Stephen P. (2004). *Fundamentos do comportamento organizacional*; tradução técnica Reynaldo Marcondes. 7ª Edição. Prentice Hall: São Paulo. pp. 171-185

ROCHA, J.A. Oliveira (2010). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. 3ª Edição. Escolar Editora: Lisboa.

ROCHA, J.A. Oliveira (2009). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Instituto Nacional de Administração: Oeiras.

RUILOBA, Jesus L. (2012). *La Evaluación del Desempeño*. Consulta realizada na internet, em 15/07/2012, no sítio: <http://www.bcongresos.com/congresos/gestor/ckfinder/userfiles/files/SAJGU/6%20EVALUACION%20DEL%20DESEMPEÑO.pdf>

SCHEMERHORN, J.R, HUNT, J.G. , OSBORN, R.N. (1999). *Fundamentos de comportamento organizacional*. 2ª edição. Bookman: Porto Alegre.

SECCHI, Leonardo (2009). *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*. Revista de Administração Pública, ISSN 0034-7612, RAP - Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009. Consulta realizada na internet, em 22/11/2011, no sítio: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>

SEDGWICK, Steve (2011). Speech, 11 February 2011: “*Canberra Evaluation Forum: Evaluation And Australian Public Service Reform*”. Consulta realizada na internet, em 08/09/2012, no sítio: http://www.dpmc.gov.au/media/speech_2011_11_22.cfm

SERRANO, G. (2001). pp 12, em MONTEIRO, Paula (2010): “*Eficácia negocial e características pessoais dos negociadores*”. USC – Universidade de Santiago de Compostela. Consultada realizada na internet, em 15/07/2012, no sítio: http://dspace.usc.es/bitstream/10347/3007/1/9788498875966_content.pdf

TAVARES, Luís Valadares (2004): *O Novo Quadro Legal da Administração Pública: Inovação e Mudança Cultural*. Instituto Nacional de Administração: Oeiras.

TAVARES, Maria Manuel Valadares. (2006). *Estratégia e Gestão por Objectivos*. 3ª. Edição. Lisboa: Universidade Lusíada Editora. 211-234.

URY, William, BRETT, Jeanne, GOLDBERG, Stephen (2009): *Resolução de Conflitos*. Actual Editora: Lisboa

VERHOEST, Koen, VERSCHUERE, Bram, BOUCKAERT, Geert (2007). *Pressure, Legitimacy, and Innovative Behavior by Public Organizations*. *Gouvernance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 3, July 2007 (pp. 469-497). Oxford ISSN 0952-1895. Consulta realizada na internet, em 12/02/2012, no sítio: http://soc.kuleuven.be/io/cost/act/pdf/20081014_PhD%20Training%20School/Dag%202/9%20pressure%20legitimacy%20and%20innovative%20behavior.pdf

LEGISLAÇÃO

AUSTRALIA, (2011). *An Act to provide for the establishment and management of the Australian Public Service, and for other purposes. Public Service Act 1999. Act. No.147 of 1999 as amended on 5 August 2011, taking into account amendments up to Act. No. 75 of 2011.*

ESPAÑA, (2007). *Estatuto Básico del Empleado Público - Ley 7/2007, de 12 de abril, Jefatura del Estado. Referencia: BOE-A-2007-7788 - (Análisis jurídico) Publicación: BOE núm. 89 de 13/04/2007 Entrada en vigor: 13/05/2007. Última actualización publicada el 02/08/2011.*

PORTUGAL, (1935). Promulga a reforma de vencimentos do funcionalismo civil – Decreto-Lei nº 26:115, *Diário da República*, I Série - número 272, Suplemento, 13 de Novembro, 1759 – 1790.

PORTUGAL, (1999). Criação do Sistema de Qualidade em Serviços Públicos – Decreto-Lei nº 166-A/99, *Diário da República*, I Série-A, 13 de Maio, 2564 (2) – 2564 (6).

PORTUGAL, (2002). Criação da Unidade de Missão Inovação e Conhecimento – Resolução do Conselho de Ministros nº 135/2002, *Diário da República*, I Série-B, 20 de Novembro, 7298 – 7302.

PORTUGAL, (2003). Publicação das linhas orientadoras da reforma da Administração Pública – Resolução do Conselho de Ministros nº 95/2003, *Diário da República*, I Série-B, 30 de Julho, 4474 – 4476.

PORTUGAL, (2003). Criação do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado – Resolução do Conselho de Ministros nº140/2003, *Diário da República*, I Série-B, 29 de Agosto. 5740 – 5742.

PORTUGAL, (2004). Novo regime jurídico do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços
PORTUGAL, (2003). Criação do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado – Resolução do Conselho de Ministros nº140/2003, *Diário da República*, I Série-B, 29 de Agosto. 5740 – 5742.

PORTUGAL, (2004). Novo regime jurídico do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central Regional e Local – Lei nº 2/2004, *Diário da República*, I Série-A, 15 de Janeiro. 293 – 301.

e Organismos da Administração Central Regional e Local – Lei nº 2/2004, *Diário da República*, I Série-A, 15 de Janeiro. 293 – 301.

PORTUGAL, (2007). Criação o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública – Lei nº 66-B/2007. *Diário da República*, Série-B, 28 de Dezembro. 9114-(2) – 9114-(21).

ENDEREÇOS DA INTERNET CONSULTADOS

<http://psicologiacademica.blogspot.com/2010/05/dicionario-de-psicologiac.html> -
consulta realizada em 15/01/2011

http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/funcion_publica/normativa.html - consulta
realizada em 17/03/2012

[http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profiles-key-tables-from
oecd_20752288](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profiles-key-tables-from-oecd_20752288) - consulta realizada em 17/03/2012

http://www.dpmc.gov.au/publications/aga_reform/aga_reform_blueprint/index.cfm -
consulta realizada em 01/04/2012

http://www.oecd.org/document/25/0,3746,en_21571361_44315115_49353625_1_1_1_1,00.html - consulta realizada em 06/04/2012

http://www.oecd.org/searchResult/0,3400,en_2649_34565_1_1_1_1_1,00.html -
consulta realizada em 06/04/2012

ANEXO I - QUADRO NORMATIVO ENTRE 2000 E 2010 DE PORTUGAL

2000	<ul style="list-style-type: none"> • Instrução de inventariação dos móveis do Estado – CIME – Cadastro e Inventário – Portaria 671/2000, de 17 de Fevereiro. • Aprovação do Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação (POC – Educação) – Portaria n.º 792/200, de 20 de Setembro.
2001	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Instituto para a Inovação da Administração do Estado (IIAE). • Lei de Enquadramento Orçamental – L n.º 91/2001, de 20 de Agosto.
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC) – RCM nº 135/2002, de 20 de Novembro.
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Bolsa de Emprego Público (BEP) – DL 78/2003, de 23 de Abril. • Regras relativas à definição dos programas e medidas a inscrever no Orçamento do Estado e das respetivas estruturas, assim como à sua especificação nos mapas orçamentais e ao acompanhamento da sua execução, no desenvolvimento do art.º 18.º da Lei n.º 91/2001, 20 de Agosto, DL n.º 131/2003, de 28 de Junho. • Publicação das linhas orientadoras da reforma da Administração Pública – Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº 95/2003, de 30 de Julho) e nomeação de um encarregado de missão para acompanhamento das várias etapas da reforma. • Criação do Conselho Consultivo da Reforma – RCM nº 96/2003, de 30 de Julho. • Criação do Plano de Ação para a Sociedade da Informação – RCM nº 107/2003, de 12 de Agosto. • Criação do Plano de Ação para o Governo Eletrónico – RCM nº108/2003, de 12 de Agosto. • Publicação da Iniciativa Nacional para a Banda Larga – RCM nº109/2003, de 12 de Agosto. • Criação do Programa Nacional para a Participação dos Cidadãos com Necessidades Especiais na Sociedade da Informação – RCM nº110/2003, de 12 de Agosto. • Criação do programa Nacional de Compras Eletrónicas – RCM nº111/2003, de 12 de Agosto. • Criação do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI) – RCM nº140/2003, de 29 de Agosto.
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Novo regime jurídico do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central Regional e Local – L nº 2/2004, de 15 de Janeiro. • Criação da lei-quadro dos Institutos Públicos – L nº 3/2004, de 15 de Janeiro. • Organização da Administração Direto do Estado – L nº 4/2004, de 15 de Janeiro. • Publicação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) – L nº 10/2004, de 22 de Março. • Publicação de documento destinado a facilitar a aplicação transversal e uniforme das linhas orientadores da reforma da Administração Pública – RCM nº 53/2004, de 21 de Abril. • Transferência das competências do INFOCID e do Serviço Público Direto (SPD), para a UMIC – DL 98/2004, de 3 de Maio. • Publicação do regime jurídico do contrato individual de trabalho na Administração Pública – L nº 23/2004, de 22 de Junho. • Cisão e reestruturação do Instituto Português da Qualidade (IPQ) – DL 140/2004, de 8 de Junho. • Criação do Instituto Português da Acreditação (IPAC) – DL 125/2004, de 31 de Março.
2005	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA) – RCM nº 90/2005, de 13 de Maio. • Criação da Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico (UCPT) – RCM nº 92/2005, de 20 de Maio. • Adoção de medidas relacionadas com o pessoal público – RCM nº 109/2005, de 30 de Junho. • Aprovação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) – RCM nº 124/2005, de 4 de Agosto.
2006	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição do regime geral de extinção, fusão e reestruturação de serviços públicos e de racionalização de efetivos – DL 200/2006, de 25 de Outubro. • Estabelecimento do regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública visando o seu aproveitamento racional – Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro.
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos Humanos da Administração Pública E.P.E. – DL 25/2007, de 7 de Fevereiro. • Criação da Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E.(ANCP) – DL 37/2007, de 19 de Fevereiro. • Procede à terceira alteração à Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, que aprova a lei quadro dos institutos públicos e procede à terceira alteração à Lei 4/2004, de 15 de Janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado – DL 105/2007 de 3 de Abril. • Aprovação da orgânica dos Serviços Sociais da Administração Pública – DR 49/2007, de 3 de Abril. • No âmbito do PRACE foi determinada a fusão parcial da Direcção-Geral do Património (DGP) e da Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI) com a Direcção-Geral do Tesouro (DGT), bem como a reestruturação desta originado o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) – Despacho 12126/2007, de 19 de Junho. • Estabelece o novo Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) – L n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro.

2008	<ul style="list-style-type: none"> • Aprova o Código dos Contratos Públicos (CCP) – Contratação pública e regime dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Trata - se do primeiro diploma com um duplo objeto – DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro. • Regimes de vinculação de carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas – L 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (LVCR). • Extinção das carreiras e categorias cujos trabalhadores transitam para as carreiras gerais – DL 121/2008, de 11 de Julho. • Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas – L 58/2008, de 9 de Setembro. • Aprovação do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas – L 59/2008, de 11 de Setembro
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamento da tramitação do procedimento concursal nos termos da LVCR – Portaria 83-A/2008, de 27 de Janeiro. • Definição da proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas – Lei 4/2009, de 29 de Janeiro. • Atas de concordância • Tabela Remuneratória única dos trabalhadores que exercem funções públicas – P 1553-C/2008. • Regulamento de Gestão do Parque de Veículos do Estado – Regulamento 329/2009 de 30 de Julho. • Regulamento do Sistema Nacional de Compras Públicas – Regulamento 330/2009 de 30 de Julho. • Regulamentação e alteração do Código do Trabalho, aprovado pela Lei 7/2009 de 12 de Fevereiro. • Alteração do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, republicado na íntegra – DL n.º 278/2009, de 2 de Outubro.
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece o regime do Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública e revoga o Decreto-Lei n.º 326/99, de 18 de Agosto – Decreto-Lei n.º 18/2010, de 19 de Março. • Prorroga até 31 de Dezembro de 2010 a aplicação das medidas excepcionais de contratação pública, permitindo a adopção do procedimento de ajuste direto para a celebração de contratos de empreitada de obras públicas, de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, no âmbito da prossecução do objecto da Parque Escolar, E. P. E., alterando o Decreto-Lei n.º 34/2009, de 6 de Fevereiro – Decreto-Lei n.º 29/2010, de 01 de Abril. • Aprova um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) – Lei 12-A/2010, de 30 de Junho. • Alteração do regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, no capítulo referente às garantias de imparcialidade (terceira alteração à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro) – Lei – 34/2010, de 02 de Setembro. • Aprova o Regimento do Conselho de Ministros do XVIII Governo Constitucional e concretiza diversas medidas do programa de simplificação legislativa SIMLEGIS – Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 11 de Outubro. • Aprova o plano de ação para a formação profissional dos trabalhadores da Administração Pública para o período 2011-2013 – Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/201, de 17 de Novembro. • Introduce o mecanismo do anúncio voluntário de transparência, modifica o regime da invalidade de atos procedimentais de formação de contratos administrativos, clarifica a aplicação de regras do Código dos Contratos Públicos, procede à quinta alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, e transpõe a Diretiva n.º 2007/66/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Dezembro, que altera as Diretivas n.ºs 89/665/CEE, do Conselho, de 21 de Dezembro, e 92/13/CEE, do Conselho, de 25 de Fevereiro, no que diz respeito à melhoria da eficácia do recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos – Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de Dezembro. • Concretiza medidas de consolidação orçamental previstas na lei do Orçamento do Estado para 2011 e no Programa de Estabilidade e Crescimento e implementa um sistema especial de controlo trimestral da despesa pública para o ano de 2011 – Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2010, de 27 de Dezembro. • Aprova um conjunto de medidas adicionais de redução de despesa com vista à consolidação orçamental prevista no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para 2010-2013 – Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de Dezembro. • Regula a eliminação de vários regimes temporários, no âmbito da concretização de medidas adicionais do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) 2010-2013 – Decreto-Lei n.º 77/201, de 24 de Junho. • Determina a data de início do exercício de competências da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E., e extingue o Departamento de Recrutamento e Seleção (DRSP) da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público – Portaria n.º 1332/2010, de 31 de Dezembro.

ANEXO II - Sumário de iniciativas para promover o desempenho da APS

Box 7. Ahead of the Game: 2010 public sector reforms

☐ Surveys are to be conducted of citizen satisfaction with federal government service delivery, to identify the drivers of citizen satisfaction, and to enable benchmarking comparisons with other jurisdictions and internationally. Survey results are to be presented in annual reports. The surveys may eventually be extended to other levels of government.

☐ Reviews of departmental and agency performance are to be conducted, on a five-yearly basis, to assess their strategy, programme delivery and organisational effectiveness. The reviews will be conducted by eminent external reviewers, and will lead to agency capability plans. The structure of these reviews was influenced by the capability reviews of Canada and New Zealand.

☐ Departments and agencies are encouraged to strengthen their policy capabilities and to do more research and evaluation. To support these efforts, the Australian Public Service Commission (PSC) will make training available from sources such as the Australian National University, in core areas such as strategic policy, policy analysis, implementation and regulation.

☐ The Department of Finance (which was renamed the Department of Finance and Deregulation in 2007) is to streamline red tape – *i.e.* administrative and legislative requirements placed on departments and agencies – to reduce the compliance burden, especially with respect to financial management and corporate functions such as human resources. The DoF has identified over 2 000 such requirements.

☐ The DoF is to identify agencies that could be amalgamated or subsumed into departments. The DoF is to assist agencies to review their corporate functions with a view to more centralised provision.

Source: AGRAGA (Advisory Group on Reform of Australian Government Administration) (2010), *Ahead of the Game: Blueprint of Reform of Australian Government Administration*, Department of the Prime Minister and Cabinet, Canberra.

Fonte: OECD (2011), *The Performance Framework of the Australian Government, 1987 to 2011*, by Keith Mackay

ANEXO III - Auditorias de desempenho da Australian National Audit Office (ANAO)

Box 5. Performance audits by the Australian National Audit Office (ANAO)

The primary client of the Australian National Audit Office is the parliament. The ANAO provides the parliament with an independent assessment of selected areas of public administration as well as assurance about public sector financial reporting, administration and accountability. The ANAO also views the executive government and public sector entities as important clients. The Auditor-General is appointed directly by the parliament.

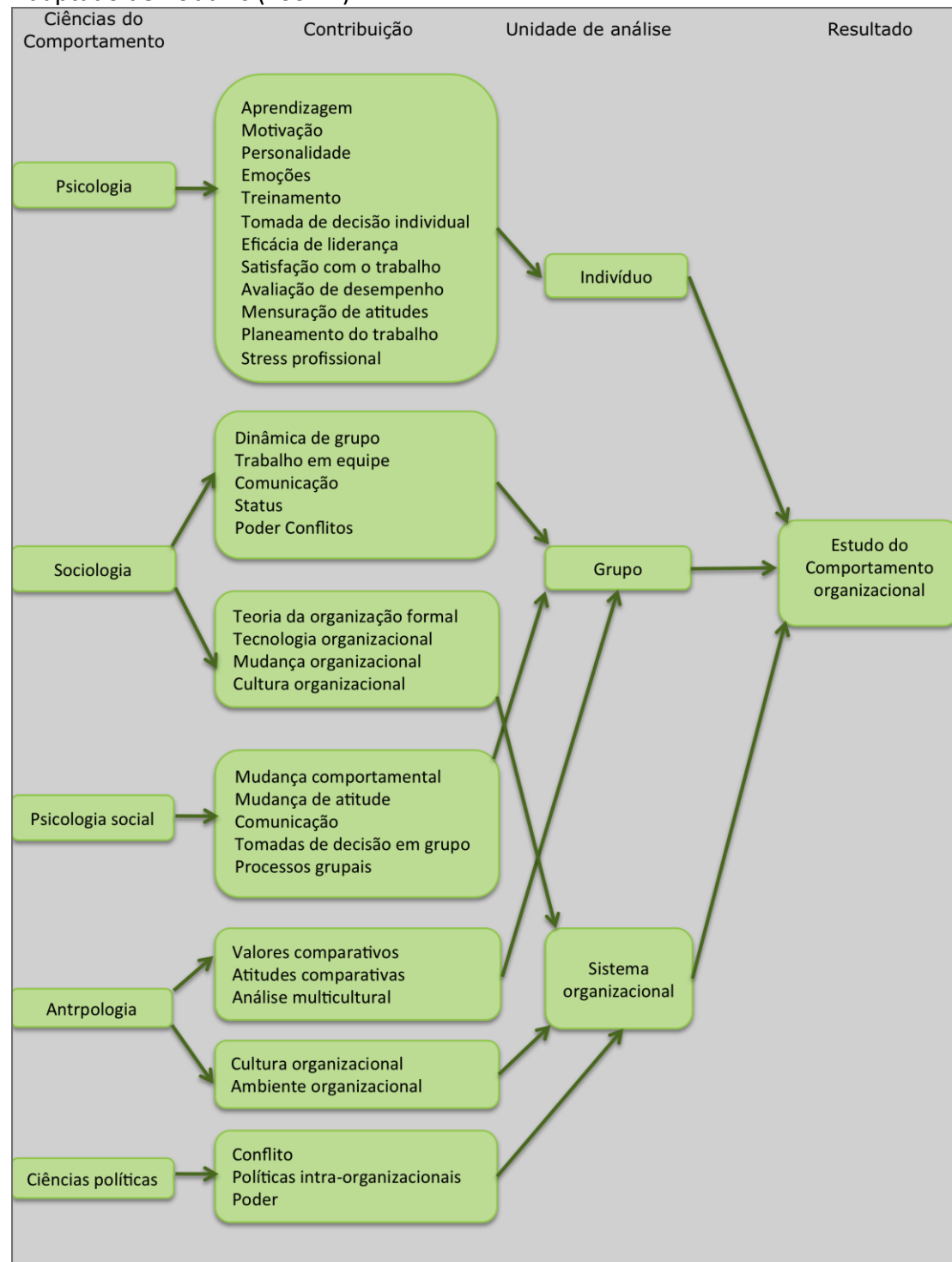
With a staff of about 360 and a budget of AUD 87 million (in 2010-11), the ANAO conducts performance audits and financial audits. Performance audits are a type of evaluation, and they account for about one-third of ANAO resources (McPhee, 2008). About 50-60 performance audits are performed each year. The ANAO explicitly does not pursue a “fault-finding” role with these audits. Instead, it takes a “client approach” with the objective of improving public sector management by identifying “better practice” and by making recommendations to improve the efficiency and effectiveness of government programmes. About 90% of the ANAO performance audit recommendations are accepted by government departments; the remainder are usually partially accepted. Performance audits have been conducted on a wide range of topics, such as:

- ☐ aid given by AusAID to tertiary education;
- ☐ the Australian Federal Police’s management of new policy implementation;
- ☐ the management of overseas leased estate;
- ☐ the Australian Taxation Office’s administration of the luxury car tax;
- ☐ the service delivery of the Commonwealth Rehabilitation Service (for the disabled);
- ☐ therapeutic goods regulation;
- ☐ indigenous employment in government service delivery.

For more information, see www.anao.gov.au.

Fonte: OECD (2011), *The Performance Framework of the Australian Government, 1987 to 2011*, by Keith Mackay

ANEXO IV – “Contribuições para o estudo do comportamento organizacional”
Adaptado de Robbins (2004:4)



ANEXO V – “Alguns potenciais antecedentes de conflito”
Adaptado de Cunha *et al.* (2007:530-531).

Antecedentes	Exemplos/comentários
Escassez de recursos	<ul style="list-style-type: none"> * Dois departamentos disputam o mesmo bolo orçamental. * Dois indivíduos almejam preencher a mesma vaga colocada a concurso.
Interdependência	<ul style="list-style-type: none"> * Quando as tarefas são completamente independentes, os indivíduos ou os grupos que as levam a cabo não necessitam de cooperar, de coordenar trabalho, de interagir – pelo que o risco de conflito é menor. O mesmo não sucede quando a execução da tarefa de uma pessoa condiciona ou está condicionada pela tarefa de outras.
Conflitos de responsabilidades/funções	<ul style="list-style-type: none"> * Devido a diferentes interpretações ou a desenhos organizacionais/funcionais ambíguos, duas entidades (pessoas ou unidades organizacionais) consideram-se responsáveis por um mesmo assunto, ou ambas rejeitam a responsabilidade pelo mesmo.
Diferentes interesses/objetivos	<ul style="list-style-type: none"> * O departamento financeiro deseja diminuir custos através da diminuição dos prazos de pagamento. * O departamento comercial almeja alargá-los para manter e conquistar a clientela. * A organização pretende punir disciplinarmente um funcionário, o sindicato pretende defendê-lo.
Complexidade organizacional	<ul style="list-style-type: none"> * Quando as tarefas são simples e rotineiras, os diferendos sobre o modo como executá-las são escassos. Quando complexas, emergem mais probabilisticamente conflitos sobre os objetivos a atingir e os modos de alcançá-los.
Posturas agressivas	<ul style="list-style-type: none"> * Os indivíduos com estilos agressivos tendem a gerar mais conflitos do que os assertivos.
Personalidades incompatíveis	<ul style="list-style-type: none"> * Alguns perfis de personalidade podem não ser, <i>per si</i>, conciliadores do conflito – mas gerarem-no quando interagem com outros perfis específicos.
Fracos desempenhos	<ul style="list-style-type: none"> * Indivíduos com fraco desempenho podem dar aso a reações de desagrado por parte das chefias. * Organizações em frágil situação económica ou financeira podem induzir climas tensos (“casa onde não há pão...”).
Criticismos inadequados	<ul style="list-style-type: none"> * O superior critica áspera e sarcasticamente o subordinado em público, gerando-lhe ressentimento, decréscimo de autoestima e desejo de retaliação.
Diferenças culturais	<ul style="list-style-type: none"> * Alguns comportamentos aceitáveis numa dada cultura podem ser considerados insultuosos por membros de outras culturas. Exemplo paradigmático ocorre quando um negociador ocidental propõe que o contrato apalavrado seja redigido a escrito – os membros de algumas culturas consideram que a palavra é suficiente e que essa proposta é insultuosa. Ainda ilustrando: os americanos tendem a abrir negociações com uma proposta muito elevada (inaceitável). Para eles, trata-se apenas de um ponto de partida – mas os japoneses desconfiam.
Diferenciação funcional e hierárquica	<ul style="list-style-type: none"> * A diferenciação funcional e hierárquica induz as pessoas a verem o mundo organizacional de uma maneira peculiar, produz interdependência, gera diferenças de <i>status</i>, provoca a emergência de interesses específicos, dificulta a comunicação.
Políticas, regras e padrões não razoáveis e/ou ambíguos	<ul style="list-style-type: none"> * Quando as políticas ou regras organizacionais são suscetíveis de interpretações ambíguas, os membros organizacionais podem colidir em torno do melhor modo de atuar, das estratégias e recursos a usar, etc. * Se os padrões de desempenho não são razoáveis (e.g., exageradamente elevados), os executantes irritam-se, são negativamente afetados pelo stress, relacionam-se intempestivamente e podem retaliar.
Pressões de tempo	<ul style="list-style-type: none"> * Prazos curtos induzem irritações, equívocos na comunicação, tensão ansiedade.
Papel crescente das tecnologias da informação	<ul style="list-style-type: none"> * Devido à rapidez e anonimato que as caracteriza, podem estimular a irritação e as incompreensões entre os utilizadores.
Estereótipos	<ul style="list-style-type: none"> * Os estereótipos induzem as pessoas a encarar a contraparte, não como ela é, mas em função da pertença a uma dada categoria (e.g., racial, étnica, cultural, sexual, social). Visões estereotipadas geram incompreensões, condutas agressivas, provocações, desavenças.
Elevado número de participantes na decisão	<ul style="list-style-type: none"> * Quanto maior a quantidade de pessoas envolvidas numa decisão, maiores são os riscos de disparidade de interesses e de pontos de vista.
Diversidade no local de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> * A diversidade cultural, étnica e sexual pode induzir modos peculiares e distintos de encarar o mundo circundante e de perspetivar as soluções para os problemas. Pode gerar visões estereotipadas, elas próprias suscitadoras de conflitos.

Antecedentes	Exemplos/comentários
Emoções	<p>* As emoções podem fomentar a compreensão mútua, a abertura e a fraqueza – mas podem igualmente gerar respostas agressivas suscitadoras de reações agressivas, que por seu turno induzem respostas de maior agressividade, e assim sucessivamente.</p> <p>* Quando as pessoas estão com os “nervos à flor da pele”, têm mais dificuldade em escutar eficazmente as outras, e tendem a ser mais conflituosas .</p>
Favoritismo	* As pessoas percebem que um gestor favorece indevidamente alguns colaboradores (e.g., nas promoções), assim podendo emergir conflitos entre os apaniguados e os desfavorecidos.
Sistemas de recompensas assentes numa lógica de soma nula	* As pessoas adotam estratégias competitivas, encarando o jogo como sendo de soma nula: percebem que, para acederem às recompensas, é necessário que outros sejam delas arredados.
Clima de desconfiança	* Quando o clima organizacional se caracteriza pela desconfiança, as pessoas não se relacionam francamente, sonham informação, fazem atribuições negativas às intenções e atos dos outros.
Baixo nível de coesão do grupo	* Os membros de equipas pouco coesas propendem mais fortemente para o conflito interpessoal e para a expressão de desacordos. Os de equipas coesas são menos propensos (embora isso possa representar riscos sérios para o pensamento grupal).
Barreiras comunicacionais	<p>* Os conflitos podem provir de diferenças nas percepções e no significado das palavras, da incompetência em ouvir, das inibições comunicacionais geradas por diferenças de <i>status</i>.</p> <p>* Dois departamentos entre os quais há barreiras comunicacionais tendem a queixar-se mutuamente de que a informação não lhe chega atempadamente.</p>
Conflitos suprimidos ou não resolvidos	* Os conflitos que são colocados “debaixo do tapete” podem concitar uma escalada: acabam sempre reemergir, frequentemente de um modo progressivamente vigoroso.
Estratégias dominadoras	* Quando uma parte sai vitoriosa de uma contenda devido a estratégias dominadoras que a contraparte foi incapaz de contrariar, o perdedor pode sentir-se compelido a retaliar e/ou a repor a equidade em interações vindouras.
Mudança de hierarquia tradicional para o trabalho baseado em equipa	* No sistema hierárquico tradicional, a coordenação do trabalho faz-se por supervisão direta. Os processos de trabalho em equipa apelam à coordenação mútua e à constante negociação de pontos de vista e soluções. As ordens “soberanas” dão lugar a orientações emergentes da interação e negociação permanentes.
Estilos de liderança	* O conflito emerge com mais facilidade quando as chefias são autoritárias, inflexíveis, demasiado centralizadoras ou inseguras (com uma personalidade imatura).
Excessiva centralização de informação	* Quando não há uma política de comunicação e de difusão da informação a todos os níveis da empresa, surgem vazios de informação, boatos e decisões de pior qualidade – as bases de novos potenciais conflitos.
Incumprimentos de promessas	* As promessas não cumpridas (e.g., a respeito de promoções, remuneração ou bónus contingentes dos resultados) suscitam frustração, protestos, erosão da confiança, e atribuições de intenções negativas aos decisores.